

**EL EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
LA FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL-ACUERDO MUNICIPAL 046/2006- DE LA CIUDAD DE
MEDELLÍN 2006.**

LAURA GUARNIZO GÓMEZ

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLÍN
2012**

**EL EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN
LA FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL-ACUERDO MUNICIPAL 046/2006- DE LA CIUDAD DE
MEDELLÍN 2006.**

LAURA GUARNIZO GÓMEZ

Monografía para optar por el título de Abogada.

Asesor: Nataly Montoya Restrepo

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLÍN**

2012

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

1. LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA: LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	12
--	----

2. EL DERECHO URBANO EN COLOMBIA: APROXIMACIÓN JURÍDICA Y DOCTRINARIA	26
---	----

3. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL –POT–	39
---	----

3.1 Marco Teórico y Conceptual de los POT	39
---	----

3.2 Marco Jurídico de los POT	44
-------------------------------	----

3.3 Generalidades, trámites y procedimientos de los POT	52
---	----

4. DESCRIPCIÓN DEL EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN DEL ACUERDO N° 046/2006 EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN	
---	--

4.1 Participación comunitaria en el POT de Medellín	64
---	----

4.1.2 Rastreo Cuantitativo	64
----------------------------	----

4.2 Participación y Concertación: Logros Cuantitativos	74
--	----

4.3 Cabildo Abierto	81
---------------------	----

5. CONCLUSIONES	83
-----------------	----

BIBLIOGRAFÍA

TABLAS Y ANEXOS

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes cambios introducidos con la expedición de la Constitución Política de 1991 fue la introducción de la Democracia Participativa que supuso el cambio de modelo de soberanía nacional propio de la Constitución de 1886, al modelo de soberanía popular. En este sentido, los Mecanismos de participación Ciudadana aparecieron como las vías para materializar el principio de participación por el cual se rige el nuevo modelo constitucional. Así, el artículo 40 de la Constitución, al consagrar los derechos políticos como derechos fundamentales, señaló expresamente el papel decisivo del ciudadano dentro de la vida jurídico-política del Estado colombiano.

Es así como en la nueva Carta Política de 1991 se hizo visible el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, en la cual no solo se amplió el espacio de intervención ciudadana, sino que se brindaron nuevas posibilidades para la toma de decisiones y la inclusión dentro de procesos políticos de la sociedad a través de la consagración de una amplia variedad de derechos políticos.

Dicha participación instauró además la injerencia en la conformación, ejercicio y control del poder político, constituyendo lo que resulta posible precisar a través de la categoría de derechos políticos, definidos éstos, de acuerdo con Hans Kelsen, como la "...autorización para influir en la constitución de la voluntad estatal; [...es decir] participar, directa o indirectamente en la producción del orden jurídico, en el que se expresa la voluntad estatal"¹. En el anterior sentido, estos derechos fundamentan la participación de los individuos y de los grupos en la toma de decisiones en el Estado, bien sea directa o indirectamente.

¹ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Trad. De Roberto Vernengo, décima edición, México, UNAM-Porrúa, 1998, p.150.

Así pues, parece acertado afirmar que la democracia participativa amplía la concepción de ciudadanía, toda vez que, normativamente hablando, la participación de los ciudadanos no queda reducida únicamente a la idea de una democracia representativa -el derecho a elegir a un representante cada determinado periodo de tiempo- sino que su campo de acción involucra también el ejercicio de una participación directa y de un control ciudadano respecto de quienes han sido elegidos. Esto es, la conformación de un poder político manifestado como un derecho político fundamental y que se configura como parte esencial del criterio de democracia participativa sin el cual se vería interrumpida la realización de los principios substanciales de la democracia y de los fines del Estado Social de Derecho y la soberanía popular, consagrados en el artículo 2º la Constitución Política de 1991 en los siguientes términos:

“...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”

De esta manera, la apuesta constitucional es por la formación de un ciudadano participativo y con injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político, en ejercicio de su soberanía ya sea por medio de sus representantes o directamente.

Por otro lado, relacionado con lo anterior, además de que la Constitución Política de 1991 se perfiló como una Carta de Derechos más amplia y garantista que la anterior; el nuevo modelo de Estado y el principio de autonomía de las entidades territoriales, hizo posible que la descentralización y las transformaciones causadas en el entorno económico y político, demandaran una actualización en materia urbanística que indagaba por un marco más amplio e integral de acción. Asuntos

de política urbana, que ya estaban en proceso de construcción a partir de la promulgación de la ley 9ª de 1989², mediante la cual se pretendió armonizar la legislación en materia de urbanismo, uso y destinación de los bienes públicos, el derecho a la ciudad, la adquisición de bienes, la expropiación, los planes de desarrollo, el espacio público, la vivienda digna, la participación de las entidades públicas en plusvalías³, entre muchos otros aspectos que trazaron el punto de partida para indagar sobre el crecimiento acelerado que se estaba causando en las grandes ciudades colombianas y los problemas generados por la inexistente planificación de ese entonces.

Como ya se afirmó, el efecto del desarrollo de la Constitución Política de 1991 y los importantes cambios en materia económica, social, política y ambiental del país, fue el cambio correlativo de los lineamientos en materia urbana. Así, en un principio, la opción fue ajustar la normativa de la reforma urbana trazada en 1989 a los mandatos y preceptos constitucionales; por ejemplo, los artículos 82, 310, 313, 330 y 334 de la Carta Política, reglamentaron los usos del suelo urbano, estableciendo que las entidades públicas regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común respecto a la plusvalía que genere su acción urbanística; en este sentido, también se asignó a los Concejos Municipales la función de reglamentar los usos del suelo y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Así también, es importante señalar que con la Constitución de 1991 también se fundaron las bases del proceso de descentralización administrativa, de tal forma que en manos de las entidades territoriales quedó la responsabilidad de promover el desarrollo de sus territorios, estableciendo para los municipios una competencia directa tanto sobre la planificación y administración del suelo urbano, como del

² Ley sobre reforma urbana: “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”

³ Tomado de la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997.

desarrollo físico de las ciudades. Proceso que fue precisado y promovido gracias a la promulgación de la Ley 152 de 1994⁴ y la Ley 388 de 1997⁵, siendo esta última la que pretendió, fundamentalmente, adecuar los mecanismos previstos en la Ley 9ª de 1989, complementando, profundizando y modificando su contenido.

Se adoptaron de esta forma nuevas figuras de planeación para las ciudades: el Plan de Desarrollo que se concentra en los programas y proyectos de las Alcaldías durante cada periodo de gobierno y los Planes de Ordenamiento Territorial⁶ como instrumento de planificación del territorio, que concentran el marco normativo de las ciudades, el régimen de suelo y los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano.

De esta forma, con la ley 388 de 1997 se establecieron “mecanismos para promover el ordenamiento del territorio municipal, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”.⁷ Se dictaminaron, además, “normas sobre ordenamiento del territorio municipal, planes de ordenamiento, clasificación del suelo, clasificación urbanística, desarrollo y construcción prioritarias, enajenación voluntaria, expropiación administrativa, participación en plusvalía, vivienda de interés social, licencias y actuaciones urbanísticas, participación de la Nación en desarrollo urbano, acción de cumplimiento, bancos inmobiliarios y espacio público”⁸.

En el mismo sentido, el capítulo III de la mencionada ley 388 de 1997 referenció, de manera puntual, lo concerniente a los Planes de Ordenamiento Territorial para el orden municipal y distrital, estableciendo que éstos se deben adoptar en aplicación a la ley y según lo establecido por el artículo 41 de la Ley 152 de 1994.

⁴ Ley orgánica del Plan de Desarrollo

⁵ Ley de Desarrollo Territorial

⁶ En adelante POT

⁷ Ley 388 de 1997

⁸ Ibídem

Así, el artículo 6 definió el POT como “...el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”

Para este Trabajo de Grado, en lo que tiene que ver con el POT y la participación ciudadana en su formulación y concertación, es importante puntualizar que dicha herramienta de planificación es definida por nuestra legislación como “... el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, planeación que por mandato constitucional y legal debe realizarse teniendo como marco la participación de la ciudadanía; [...] en los POT se señalan las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano (numeral 20 del artículo 11 de la ley 388), [...] se trata de un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas”⁹

Ahora bien, respecto a la participación ciudadana, la ley 388/1997 permite evidenciar que los alcaldes desempeñan un rol de ejecutores de las reglas adoptadas por los Concejos, a los cuales está reservada la facultad constitucional de fijar los criterios y pautas generales, dirigidos a ordenar la vida urbana del municipio (artículo 4º de la ley 388)”. Es así como el artículo 4º de la ley 388, dispone el papel central que ocupa la participación democrática en las diferentes actividades que conforman las acciones urbanísticas, mediante las cuales, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos. Dicha concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Octubre 16 de 2007. Rad N° 41001-23-31-000-2004-00351-02(AP) C.P. Dra Ruth Stella Correa Palacio.

respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal.

De manera concreta puede indicarse que

“la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos”¹⁰.

La Ley 507 de 1999 que modificó la Ley 388 de 1997, en su artículo 2 dispuso que “los Concejos Municipales o Distritales, [...] celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley”

Así las cosas, habiendo establecido lo dispuesto legislativamente respecto a la participación ciudadana en las diferentes actividades que conforman las acciones urbanísticas, y especialmente en lo relativo a los POT, resulta oportuno poner de presente que el Concejo de Medellín para el año 1999 aprobó el Acuerdo N° 062, por medio del cual se expidió el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín bajo las directrices de los requisitos previstos en la ley 388 de 1997 y en el Decreto Nacional 879 de 1998. Siete años después, en la revisión de mediano plazo del componente urbano-rural del POT y con el fin de atender las problemáticas específicas del ordenamiento territorial y actualizar el contenido del POT a las nuevas realidades del Municipio, el Alcalde de Medellín para el año 2006, presentó ante el Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo 223 de 2006 con el cual se pretendía revisar y ajustar el Acuerdo N° 62 de 1999. Es de aclarar que este Trabajo de Grado se centrará en el análisis, en lo que tiene que ver con los

¹⁰ Artículo 4 ley 388 de 1997

mecanismos de participación ciudadana, de dicho ajuste del POT hecho en el 2006 mediante el Acuerdo Municipal N° 046.

En aquel proceso previo a la aprobación del proyecto de Acuerdo N° 223 de 2006, por sugerencia de los miembros de la Comisión de Ponentes del Concejo de Medellín, se decidió compilar en un sólo texto las disposiciones del Acuerdo N° 62/1999 que continuaban vigentes, aquellas que fueron objeto de modificación y las nuevas propuestas. Por la necesidad para adecuar el documento que contenía las decisiones del Acuerdo N° 62/1999 a las nuevas disposiciones que nacieron como producto de las propuestas de la Administración Municipal, el Concejo de Medellín decidió otorgar al Alcalde facultades para que en un término de tres meses contados a partir de la vigencia del nuevo Acuerdo, se ajustara el Documento Técnico de Soporte a lo dispuesto en el mismo Acuerdo.

Fue esta la forma en que el Concejo de Medellín finalmente expidió el Acuerdo N° 046 de 2006 “por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”; que fue publicado en la Gaceta 2803 el 24 de agosto de 2006.

Hecho todo este recorrido, es preciso puntualizar que este trabajo de grado se propone analizar descriptivamente, en términos normativos, la manera como se han ejercido los diferentes Mecanismos de Participación Ciudadana -de manera específica aquellos definidos por las leyes 134 de 1994 y 388 de 1997- en la formulación y concertación que tuvo la revisión y el ajuste del Acuerdo N° 046/2006 en la ciudad de Medellín, teniendo como base la respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cómo ha sido el ejercicio de los Mecanismos de Participación Ciudadana en la formulación y concertación del Acuerdo N° 046/2006- POT- en la ciudad de Medellín? y ¿Cuál ha sido el alcance de la participación ciudadana en el Acuerdo N°046/2006?

Con este estudio se busca examinar de qué manera, en la práctica Municipal, la contribución y participación ciudadana tienen especial injerencia en la toma de decisiones administrativas. Para el efecto, el Trabajo de Grado se divide en cuatro capítulos de la siguiente manera: en el primero, se hace una aproximación general a los mecanismos de participación ciudadana, tanto desde un punto de vista de la teoría general del Estado, como de su positivización en Colombia; en el segundo capítulo, el énfasis está puesto en la definición y conceptualización del derecho urbano; el tercer capítulo, por su parte, se ocupa del marco jurídico y normativo de los POT; y, por último, en el cuarto capítulo se hace una descripción del ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la formulación y concertación del Acuerdo N° 046/2006 en la ciudad de Medellín.

1. LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA: LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Este primer capítulo marca el inicio de la descripción analítica sobre la participación ciudadana en la formulación y concertación del ajuste del POT en la ciudad de Medellín para el año 2006, objetivo central de este Trabajo de Grado. Así, como punto de partida, se pretende abordar de manera precisa lo que significa la participación democrática en Colombia, teniendo como base el Estado Social de Derecho, modelo que fue establecido en la Constitución Política de 1991; para ello, se partirá de la descripción de una serie de conceptos con los cuales se procura mostrar, desde un punto de vista teórico y legislativo, el ejercicio de la participación ciudadana en nuestro país.

En este sentido, si el objetivo es hacer una aproximación a la participación democrática, el primer concepto que debe abordarse es el de *derechos políticos*, los cuales se pueden definir como “aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. [...] se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política”¹¹.

En otras palabras, los derechos políticos facultan al individuo a tomar parte de la estructura política de la sociedad a la cual pertenece, posibilitándole la participación libre en las decisiones que conciernen a la soberanía nacional de cada Estado; se trata de una “[...] autorización para influir en la constitución de la voluntad estatal; ello significa participar, directa o indirectamente en la producción del orden jurídico, en el que se expresa la voluntad estatal”¹².

¹¹ Documento electrónico: PULIDO, Sonia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf

¹² Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Trad. De Roberto Vernengo, décima edición, México, UNAM-Porrúa, 1998, p.150

Así las cosas y siguiendo a Kelsen, “la participación de los sometidos a las normas en la legislación, es decir, en la producción de normas jurídicas generales, es la característica esencial de la forma democrática de Estado, a diferencia de la forma estatal autocrática, en la cual los súbditos están excluidos de toda intervención en la constitución de la voluntad estatal, sin tener derechos políticos”¹³

De acuerdo con lo anterior, los derechos políticos son un tipo especial de derechos subjetivos, en el sentido en que “un individuo tiene derecho a comportarse de determinada manera y en especial, que tiene derecho a ejercer determinada actividad”¹⁴.

Lo anterior, permite el acercamiento a una nueva definición: el concepto de *libertad* en sentido positivo, como un principio característico de los Estados democráticos, haciendo referencia a que cada individuo tiene derecho a autodeterminarse, es decir, que es libre de regir su vida por los principios o creencias que a bien tenga. Principio que se ve fortalecido por la consagración de libertades en sentido negativo, tales como por ejemplo, la libertad de conciencia¹⁵, la libertad de cultos¹⁶ y la libertad de expresión¹⁷, derechos fundamentales dentro de nuestra Carta Política, tendientes a defender la democracia y propender por una sociedad igualitaria, en la cual se vea representada la voluntad y opinión ciudadana.

Así las cosas, en un Estado democrático, los individuos deben y pueden participar en la vida política del Estado, lo que, en palabras de Rousseau significa que “La libertad es la obediencia a la ley que nos hemos prescrito”¹⁸. Dentro de este punto resulta significativo hacer referencia, de manera más detallada, a los distintos conceptos o sentidos del término libertad, específicamente, teniendo como

¹³ Ibídem, p. 151

¹⁴ Ibídem, p. 151

¹⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 18

¹⁶ Ibídem. Artículo 29

¹⁷ Ibídem. Artículo 20

¹⁸ JJ Rousseau, El contrato social.

fundamento el desarrollo de la Teoría Política de Norberto Bobbio, y quien dentro de su obra plasmó una preocupación permanente por esclarecer los significados descriptivos del concepto de libertad, a saber:¹⁹

1. Libertad Liberal: La facultad de realizar o no ciertas acciones sin ser impedido por los demás, por la sociedad como un todo orgánico o, más sencillamente, por el poder estatal. La llama también libertad negativa, en el sentido de que cualifica la acción del individuo e indica la ausencia de injerencia tanto por parte del Estado, como por parte de los particulares.

2. Libertad Política: Se equipara con el concepto de “autonomía” o “autodeterminación” y supone dos posibles ámbitos:

Individuo: Los miembros de un estado se deben gobernar por sí mismos, ya que la verdadera libertad consiste en no hacer depender de nadie más que de uno mismo la reglamentación de su propia conducta.

Colectivo: Las normas lleguen a ser conformes con los deseos de los ciudadanos, en que las normas que se obedezcan sean íntimamente queridas y proclamadas.

3. Libertad Positiva: La capacidad jurídica y material de concretar las posibilidades abstractas garantizadas por las constituciones liberales. Supone la posibilidad de satisfacer necesidades fundamentales de la vida material, sin las cuales la libertad liberal sería vacía y la libertad económica estéril.

Sumado a lo anterior y con el fin de elaborar una recopilación de algunos conceptos que permitan afianzar el significado y la concepción de los derechos políticos, resulta pertinente citar una breve definición de la noción de *democracia*,

¹⁹ Tomado de: BERNAL PULIDO, Carlos. El Concepto de Libertad en la Teoría Política de Norberto Bobbio. Revista de Economía Institucional. Vol.8 N°14 Bogotá, Junio 2006. ISSN 0124-5996

según la cual, ésta “...no es sólo un conjunto de garantías institucionales (una libertad negativa) o el reino de la mayoría, sino ante todo, el respeto a los proyectos individuales y colectivos, que combinan la afirmación de una libertad personal con el derecho a identificarse con una colectividad social, nacional o religiosa particular.”²⁰

De esta forma, “la democracia es concebida como el gobierno en el cual los destinatarios de las normas jurídicas son los mismos que las producen, pues las decisiones colectivas son tomadas por los propios miembros de la comunidad, no queda duda que la participación e intervención ciudadana en la adopción de tales decisiones, [...] se convierte en un factor esencial y determinante en el surgimiento y subsistencia de ese régimen político.”²¹ Así, pueden referenciarse los siguientes modelos de democracia:

1. Democracia directa: Donde es el pueblo quien toma las decisiones de manera directa, es también conocida como democracia antigua o clásica.

2. Democracia indirecta: Donde el pueblo no toma las decisiones que le atañen sino que elige a sus representantes quienes deben decidir por él. En este modelo aplican las teorías de la Representación:

- Mandato Representativo: No exige obligación frente a los electores. (Soberanía Nacional).
- Mandato Imperativo: Supone una responsabilidad permanente frente a los electores. (Soberanía Popular).

3. Democracia participativa: Es la combinación de ambos modelos. Supone como regla general la representación y como excepción las formas de participación directa.

²⁰ TOURAINE, Alain. ¿Qué es la democracia?. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, p. 22

²¹ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-145 DE 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Es posible afirmar que el concepto de democracia comprende determinadas características, sobre las cuales el filósofo Estadounidense Robert A. Dahl, ha sostenido que existen una serie de criterios que deben ser satisfechos para cumplir la exigencia de que los miembros de una sociedad tengan el mismo derecho a participar en las decisiones políticas, estas son²²:

1.- Participación efectiva: lo que quiere decir que todos los miembros tienen oportunidades iguales y efectivas para dar a conocer sus puntos de vista sobre cómo debe ser la política.

2.- Igualdad de voto: referida a que todos los miembros tienen oportunidades iguales y efectivas de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

3.- Comprensión ilustrada: es decir, que todos los miembros tienen oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes.

4.- Control de agenda: los miembros tienen oportunidad exclusiva de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados a la agenda.

5.- Inclusión de los adultos: todos, o al menos la mayoría de los adultos, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los criterios anteriores.

“Cada uno de los criterios anteriores son necesarios para poder afirmar que los miembros de la comunidad (con independencia de cuál sea su número) han de ser considerados iguales políticamente a la hora de determinar las políticas de asociación”²³

Acorde con las conceptualizaciones expuestas, se precisa que, de acuerdo con Hans Kelsen “...sólo en las democracias todos los ciudadanos tienen derechos

²² DAHL.A, Robert. La democracia: Una guía para los ciudadanos. Ed. Taurus. Buenos Aires, 1999.

²³ Ibídem

políticos; en los Estados más o menos autocráticos esos derechos se encuentran reservados a clases más o menos extensas de ciudadanos”²⁴. En este mismo sentido, el autor austriaco afirma que “...los Derechos Políticos son los que se dan a su poseedor la facultad de intervenir en la formación de la voluntad de un Estado”²⁵, o, dicho en otros términos, “[...] en la creación o ejecución de normas jurídicas generales”.²⁶

Teniendo claro lo anterior, es importante recordar el origen histórico de los derechos políticos, los cuales provienen de los sistemas políticos democráticos, es decir que corresponden a los derechos denominados “derechos de primera generación”, propios de los principales movimientos revolucionarios liberales de finales del siglo XVIII; así, la Declaración de los Derechos de Hombre y del Ciudadano, aprobada en el año de 1789, expresa en su artículo 6:

La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Dentro de un contexto nacional y con el fin de aproximarnos al desarrollo de la participación democrática en Colombia, los artículos 1° y 2° de la Constitución Política consagran los siguientes principios democráticos:

Artículo 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la

²⁴ Kelsen, Hans. Teoría General del Estado y del Derecho. Ed. Universidad Autónoma de México. México D.F., 1995, p. 286

²⁵ Ibídem.

²⁶ Ibídem

dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]”

Es así como dentro de los fines esenciales del Estado está el de facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les afecten, es decir, es un fin democrático e integrador; igualmente la oportunidad de participación ciudadana, se cita dentro de los principios fundamentales del artículo 1° al expresar que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república democrática y participativa, se precisa que las repúblicas democráticas son aquellas en las que el gobierno es ejercido por el pueblo, quien en el caso colombiano se encuentra simbolizado por el presidente quien es elegido en forma directa, es decir, mediante el ejercicio de una democracia participativa o directa, definida anteriormente, democracia que hace hincapié en la aplicación de mecanismos por los cuales el pueblo no solo tome parte en la legitimación del orden jurídico y en la formación de la voluntad política, sino que además intervenga también activamente en la tarea de cimentar la voluntad estatal, voluntad plasmada en el conjunto de las decisiones de las autoridades.²⁷

Para la jurisprudencia constitucional²⁸, este principio constitucional democrático posee, por lo menos, dos características:

En primer lugar es universal, lo que significa que compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados porque la noción de política que

²⁷ MADRID MALO. Diccionario de la Constitución Política. Ed. Legis. Bogotá, 1998. p. 90 y 91

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz

lo sustenta, se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. En segundo lugar, se trata de un principio expansivo, lo que significa que el principio democrático ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda, por parte de los principales actores públicos y privados, un denodado esfuerzo para su efectiva construcción.

De acuerdo con lo que ha venido afirmándose, el funcionamiento de la democracia participativa, entonces, requiere de la garantía de un conjunto de derechos políticos, así,

...es indiscutible que la participación es un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano; tanto así que, de conformidad con el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta, es uno de los principios fundantes del Estado y, simultáneamente, uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad. Por ello, cualquier medida destinada a fortalecer la participación cuenta, de entrada, con un firme apoyo en la Constitución²⁹.

Por otro lado, y ya referido a los instrumentos de derecho internacional, puede afirmarse que también existen normas sobre los derechos políticos. Así, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁰, como instrumento que obliga al Estado Colombiano, enuncia que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz

³⁰ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, previa aprobación por el Congreso de la República mediante Ley N° 74 de 1968, y entró en vigor de acuerdo con las disposiciones del instrumento el 23 de marzo de 1976

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el mismo sentido, el Art 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³¹ indica que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”

De igual manera, el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos- Pacto de San José³², señala:

- “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

³¹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

³² La Convención Americana de Derechos Humanos- Pacto de San José fue ratificado por Colombia el 31 de julio de 1973, previa aprobación por el Congreso de la República mediante Ley N° 16 de 1972, y entró en vigor el 18 de julio de 1978

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

En este punto, resulta de vital importancia aclarar que la titularidad de los Derechos Políticos, como derechos fundamentales que son, se le concede a las personas consideradas individualmente; sin embargo, en el caso de los derechos fundamentales de participación política, están restringidos de manera específica a los nacionales ciudadanos, toda vez que no se le reconocen a la persona humana como tal, sino a la persona humana en cuanto es ciudadana del Estado, en consonancia con el artículo 100 de la Constitución Política: “...Los derechos políticos se reservan a los nacionales...”.

De acuerdo con lo anterior, es necesario diferenciar, entonces, entre la *titularidad* y el *ejercicio* de los derechos políticos; la primera -ser titular-, se da por el solo hecho de ser nacional colombiano, para ejercerlos es necesario la *ciudadanía*, la cual requiere de la concurrencia de dos factores: la nacionalidad y la edad. La nacionalidad colombiana se adquiere bien sea por nacimiento o adopción, según lo contemplado en el artículo 96 de la Carta Política, no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad y se puede renunciar a ella. La edad, mientras la ley no disponga otra cosa, es de 18 años, la cual debe acreditarse con la cédula de ciudadanía.

Según lo establece la Carta Política en el artículo 98, “...la ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley”. Además, “...la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para

desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción”³³. De acuerdo con la jurisprudencia,

“...la ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (Constitución Política artículos 40, 99, 103, 107, 241)”³⁴

De manera concreta, los derechos políticos en el sistema jurídico colombiano, tienen su fundamento principal en el art. 40 de la Constitución Política de 1991 que establece que:

“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

³³ Ibídem. Artículo 99

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”

En igual sentido, el artículo 103 consagra que:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

Así las cosas, aparecen de manera taxativa dentro de la Constitución Política, siete mecanismos de participación ciudadana, los cuales a su vez se encuentran reglamentados en la Ley Estatutaria 134 de 1994, modificada por la Ley 741 de 2002³⁵, y de las cuales se extraen las siguientes definiciones:

Artículo 2º.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

³⁵ Dentro de la Ley 134 de 1994 no se encuentra contenido el derecho al voto, sin embargo su naturaleza dentro de nuestro país se colige de su reglamentación constitucional: artículos 40, 95 y 258 de la CN.

Artículo 3º.- Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.³⁶

Artículo 6º.- Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Artículo 7º.- El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

Artículo 9º.- Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Se finaliza este capítulo resaltando que, desde el modelo previsto por la Constitución Política de 1991, es decir, a partir del Estado Social de Derecho, existe y se propone una cultura política de participación, con mecanismos que se convierten en la vías mediante las cuales el pueblo y los ciudadanos individualmente considerados, toman parte en la legitimación del orden político y en la formación de la voluntad jurídica.

³⁶ Se presentan dos tipos de referendos: derogatorio y aprobatorio. (Artículos 4 y 5 de la Ley 134/1994)

Se dará paso a continuación a un esquema general sobre las definiciones el derecho urbano en nuestro país, y la incursión del POT en él, con el fin de estructurar herramientas que permitan una mayor comprensión del objetivo principal fijado para este Trabajo de Grado.

2. EL DERECHO URBANO EN COLOMBIA: APROXIMACIÓN JURÍDICA Y DOCTRINARIA

Con el objetivo de brindar un mayor rigor, en cuanto a la precisión terminológica que debe ser propia de este Trabajo de Grado, este capítulo pretende lograr una aproximación a las definiciones jurídicas y doctrinales que se han dado a los conceptos de “urbanismo” y Derecho Urbano, nociones que permitirán, en últimas, comprender cuál es el papel y la importancia de los Planes de Ordenamiento Territorial, de manera que sea posible puntualizar la labor que éstos cumplen dentro del desarrollo urbanístico en general.

Así, según el diccionario de la Real Academia Española, el urbanismo se define como el “conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades”³⁷. Mientras tanto, el derecho urbano como tal, de acuerdo con Guio Camargo, “...surge de la conjunción de dos perspectivas: la jurídico - privada, enmarcada en el derecho de propiedad y los tipos de propiedad que se pueden dar en el ámbito urbano (comunidad, propiedad horizontal, propiedad fiduciaria); y la perspectiva jurídico – pública, delimitada por los conceptos de protección del espacio público y la prerrogativa estatal de intervención en el uso del suelo; las que a su vez, se articulan en el enfoque jurídico – constitucional de la función social y ecológica de la propiedad y la protección al medio ambiente sano y al espacio público.”³⁸

Por su parte, la doctrina española ha definido el derecho urbanístico como “... aquel ordenamiento jurídico que regula el planeamiento, conforme a sus exigencias funcionales, y su ejecución, según ciertos principios que integran la valoración político-legislativa de la propiedad inmueble, con el fin de lograr el

³⁷ Ver en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=URBANISMO

³⁸ GUIO CAMARGO, Rosa Elizabeth. Función Social y Ecológica De La Propiedad, características y alcances. Estudios en Derecho y Gobierno, Universidad Católica de Colombia. 2009. Pág. 52.

bienestar público”³⁹; además, “...constituye la rama del derecho objetivo que tiene por objeto ordenar el proceso de transformación del suelo, el desarrollo de los núcleos urbanos, su conservación y la intervención de policía de la Administración en el mantenimiento de la legalidad urbanística, así como su actuación en el mercado del suelo”⁴⁰. Por otro lado, es funcional para este Trabajo de Grado, hacer referencia a la definición brindada por el profesor Miguel Ángel Núñez Ruíz, quien señala que “el Derecho Urbanístico es aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planeamiento urbanístico”⁴¹

A su vez, la doctrina francesa ha sostenido que “...el Derecho del Urbanismo es el conjunto de reglas a través de las cuales la colectividad, a nombre de la utilidad pública y los titulares de derechos de propiedad, a nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar su posición y acción respectivas con vistas al ordenamiento de la ciudad”⁴².

Así es como en países como México se ha concluido que “...el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas relativas a la planificación urbana, o sea a la creación, organización y coordinación de las funciones de la vida urbana, suburbana y rural”.⁴³

³⁹NÚÑEZ RUIZ, Miguel. Ángel. Derecho urbanístico español, Montecorvo. Madrid, 1967, pág. 118

⁴⁰ARNAIZ EGUREN, Registro de la propiedad y Urbanismo, Madrid, 1995. Pág. 72

⁴¹ ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo. Manual de Derecho Urbanístico, Ed. Comares. Granada, 2002.

⁴²JACQUIGNON, Louis. Le Droit de l'Urbanisme, Editorial Eyrolles, 5ª Ed. Paris, 1969.

⁴³ Cita extraída de LÓPEZ VELARDE, Oscar. Definición común obtenida de la Legislación sobre Planificación Urbanística Vigente de México, Principios jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México, Centro de Investigaciones Urbanísticas, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976.

Ahora bien, a pesar de que en Colombia no haya habido en los últimos años una tradición doctrinal para el estudio del Derecho Urbano, tanto normativa como legislativamente es posible establecer una serie de conceptos que nos permitirán establecer cuál es el alcance de dicha rama del Derecho en el ordenamiento del territorio. Así, la Constitución Política de 1991, por ejemplo, en su artículo 82, establece, como derechos colectivos los derechos al adecuado ordenamiento urbanístico de la ciudad, la integridad del espacio público y la participación en plusvalías; desde el nivel constitucional, entonces, quedó establecido que la función pública del ordenamiento del territorio, estaría regida por la primacía del interés general sobre el particular y la función social y ecológica de la propiedad privada, principios rectores que también fueron recogidos como los articuladores de la Ley 388 de 1997. Es de resaltar que dichas disposiciones fueron incluidas por primera vez a nuestro sistema jurídico gracias a la Carta Política de 1991, pues la Constitución de 1886 nada contempló respecto al ordenamiento urbanístico y el único tratamiento que se tenía sobre esto, se limitaba a las disposiciones contenidas en el Código Civil Colombiano sobre la clasificación de la propiedad del Estado en cuanto a bienes fiscales y bienes de uso público.⁴⁴

A continuación se busca exponer brevemente el desarrollo legislativo que se le ha dado en nuestro país al derecho urbanístico, haciendo especial énfasis en aquellas leyes que regulan todo lo concerniente al ordenamiento territorial, es decir, en este Trabajo de Grado, se hará especial referencia a las leyes 9° de 1989⁴⁵, 388 de 1997⁴⁶, 902 de 2004⁴⁷, y el Decreto 4002 de 2004.⁴⁸ La anterior delimitación metodológica aparece más clara si se señala que éstas son las normas del ordenamiento jurídico colombiano que tienen como objeto central la

⁴⁴ Código Civil Colombiano, art 674

⁴⁵ Ley de reforma urbana

⁴⁶ Ley de desarrollo territorial

⁴⁷ Revisión de los Planes de Ordenamiento

⁴⁸ Revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento

regulación del tema del urbanismo y del ordenamiento territorial a nivel nacional, poniendo de presente que, en materia de ordenamiento territorial, la Ley 388 de 1997 se ha instaurado como pionera y como muestra además de la evolución normativa que ha tenido el Derecho Urbanístico luego de la expedición de la Ley 9° de 1989; siendo estas dos leyes la base de todas las regulaciones normativas expedidas hasta la fecha.

Ley 9ª de 1989. Durante la administración del ex presidente Virgilio Barco, se presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de ley N° 62 de 1986, "por la cual se dictan normas sobre compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones". Aunque el agotamiento del período legislativo impidió que dicha iniciativa fuera aprobada y sancionada como Ley de la República, el pliego modificadorio que recomendaron los ponentes, sirvió de manera posterior al gobierno para elaborar el Proyecto de ley No. 12 de 1988, "por la cual se dictan normas sobre planes integrales de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", que a la postre, se convertiría en la Ley 9a. de 1989.

La primera iniciativa enunciada contemplaba dos aspectos fundamentales: a). La adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, y b). La adquisición y expropiación de bienes por los particulares. La segunda intervención sirvió de complemento para adicionar tres capítulos complementarios: a). La legalización de tierras para viviendas de interés social y sanciones para los urbanizadores; b). La extinción del derecho de dominio sobre inmuebles urbanos, y c). La creación de bancos de tierras.⁴⁹

Es así como la Ley 9 de 1989, llamada de "reforma urbana", trata en forma completa y clara la problemática del manejo de la tierra urbana, constituyéndose así en la directriz del urbanismo. Dicha ley está inspirada en principios sociales tales como "1.- El derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, 2.- El reparto

⁴⁹ Tomado de la exposición de motivos de la Ley 388 de 1997.

social de la plusvalía urbana evitando la concentración en pocas manos. 3.- La superación de las condiciones de informalidad que hoy caracterizan las relaciones comunidad-ciudad en nuestros principales núcleos urbanos, 4.- La fijación de unos límites precisos entre lo legal y lo ilícito en relación con el desarrollo y normalización de los asentamientos humanos informales, 5.- La incorporación de factores de racionalidad en el diseño y desenvolvimiento de nuestros centros urbanos y 6.- La agilización de los procedimientos para el manejo del desarrollo urbano sin afectar las garantías y los derechos de defensa de los particulares...”⁵⁰

Con la expedición de la nueva Carta Política de 1991 se resalta, además de los cambios significativos en aspectos sociales, políticos y ambientales del país, la incursión directa en materias urbanas nunca antes reglamentadas. Muestra de lo anterior y con el fin de que las normas atinentes a reformas urbanas guarden proporción a los preceptos constitucionales, se expide la Ley 152 de 1994⁵¹, la Ley 2ª de 1991, la ley 3ª de 1991⁵², y la ley 99 de 1993⁵³, normatividad que, de una u otra forma, atañen al asunto urbano.

Ley 388 de 1997. Para el tema objeto de estudio y el cual constituye la base normativa fundamental de los Planes de Ordenamiento Territorial, se expide la Ley 388 de 1997- Ley de Ordenamiento Urbano y Actuación urbanística- la cual se centró en proponer variaciones, adiciones y supresiones a lo reglamentado por la Ley 9ª de 1989. A continuación se detallan de manera muy concreta los aportes más relevantes de esta Ley en cuanto al ordenamiento del territorio y el papel que

⁵⁰ Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-295/93. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz

⁵¹ Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

⁵² Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

⁵³ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

juegan los POT en el Derecho Urbano de manera genral, y en la ordenación del territorio municipal y distrital de manera concreta.

La ley de 388 de 1997 comienza por ajustar el artículo 1° de la Ley 9ª de 1989 con las normas expedidas posteriormente (ley 152 de 1994 y ley 99 de 1993), guardando respeto a los preceptos de la Constitución Política de 1991. Buscó, de esta manera, que los Planes de Ordenamiento Físico del Territorio estuvieran ajustados tanto con los planes de desarrollo municipal, como con los planes y agendas ambientales; así, se clasificaron los diferentes tipos de planes de ordenamiento físico del territorio de acuerdo con el número de habitantes; se establecieron los elementos que deben contener los planes generales de ordenamiento físico del territorio; se clasificó y delimitó el suelo en áreas urbanas, suburbanas y rurales; se planeó la estrategia para implementar proyectos de renovación urbana; se delegó en el Gobierno Nacional la potestad de reglamentar el contenido y alcance de los planes básicos y de los esquemas de ordenamiento del territorio; y se reglamentó la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Físico del Territorio de acuerdo con cada plan de desarrollo aprobado.

El artículo 3 por su parte, estableció que el Plan de Ordenamiento Físico debía ajustarse al plan estratégico y al programa de inversiones del Municipio. Es importante mencionar que se dispuso también en esta ley, que cuando en la ley 9ª de 1989 se hablara del plan de desarrollo municipal, se entendería que estaba haciendo referencia al contenido del Plan de Ordenamiento Físico del Territorio, y cuando aludía al plan de desarrollo simplificado, se estaría refiriendo a los esquemas de ordenamiento territorial. Por último, es importante mencionar que la ley 388 de 1997 delegó en los alcaldes la tarea de adelantar desde dos ópticas el ordenamiento del territorio bajo su jurisdicción: la planificación del territorio y la gestión del suelo.

Desde su expedición el 18 de julio de 1997, la Ley 388 ha sufrido numerosas modificaciones y reformas⁵⁴, a la fecha se tiene que:

1. Fue modificada por el Decreto 19 de 2012, por el Decreto 1122 de 1999, por la Ley 507 de 1999 y por la Ley 810 de 2003.
2. Fue adicionada por la Ley 1450 de 2011, por la Ley 614 de 2000 y por la Ley 902 de 2004.
3. Fue desarrollada por el Decreto 3670 de 2009, por el Decreto 3641 de 2009, por el Decreto 2190 de 2009 y por el Decreto 3600 de 2007.
4. Fue reglamentada por el Decreto 1337 de 2002, Decreto 150 de 1999, Decreto 879 de 1998 y por el Decreto 1504 de 1998.
5. Fue reglamentada parcialmente por el Decreto 1160 de 2010, por el Decreto 2190 de 2009, por el Decreto 4065 de 2008, por el Decreto 4300 de 2007, por el Decreto 3600 de 2007, por el Decreto 2181 de 2006, por el Decreto 973 de 2005, por el, Decreto 4002 de 2004, por el Decreto 1788 de 2004, por el Decreto 975 de 2004, por el Decreto 2201 de 2003, por el Decreto 932 de 2002, por el Decreto 1198 de 1999, por el Decreto 1420 de 1998 y por el Decreto 540 de 1998.
6. Fue derogada parcialmente por la Ley 962 de 2005.

Ley 902 de 2004. Esta ley adiciona algunos artículos a la Ley 388 de 1997 y dictamina otras disposiciones. Tiene especial relevancia por dos cambios significativos que introdujo, a saber, primero, modificó el artículo 15 de dicha ley, de manera que le dio jerarquía a las normas urbanísticas de acuerdo a los criterios de prevalencia especificados, individualizando los procedimientos respectivos para su revisión y ajuste. Estableció además los aspectos que regularan dichas normas e indicó, que, en todo caso, los municipios que integran áreas metropolitanas

⁵⁴ Información tomada de Lex base-consulta de norma, ver en:
<http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/normas/leyes/1997/l0388de1997.htm>

deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.⁵⁵

De esta forma se individualizó y se determinó que el conjunto de normas que componen los Planes de Ordenamiento Territorial, cualquiera sea su nivel, pueden clasificarse de la siguiente manera: normas urbanísticas estructurales, normas urbanísticas generales y normas complementarias.

Las *normas urbanísticas estructurales*, hacen parte del componente general del Plan, son las que establecen los tipos de suelo –urbano, de expansión, rural, suburbano y de protección-; cuál es el modelo de ciudad que se adoptará y aseguran la consecución de los objetivos, políticas y estrategias que se llevarán a cabo para materializarlo. En términos de jerarquía estas son las normas más importantes, por lo que sólo pueden revisarse en el largo plazo, es decir, cada 12 años -3 períodos municipales constitucionales-.

Las *normas urbanísticas generales*, hacen parte del componente urbano rural del Plan, son las que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo; actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión; por medio de ellas se otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores. Este componente del POT, tiene una vigencia de mediano plazo, lo que significa que puede revisarse cada 8 años -2 períodos municipales constitucionales-.

Finalmente, las *normas complementarias*, hacen parte del componente complementario del Plan, son las que relacionan las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben

⁵⁵ Artículo 1°, Ley 902 de 2004.

incorporarse al programa de ejecución que se debe adoptar al inicio de cada administración municipal

El segundo cambio que tuvo la Ley 902 de 2004, fue la modificación del artículo 28 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a la vigencia y la revisión del plan de ordenamiento territorial. El artículo original, es decir, el expedido en 1997, contemplaba que los planes de ordenamiento territorial definirían la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con 4 parámetros:

“1. El contenido estructural del plan que tendrá una vigencia de largo plazo, entendido este como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución, que regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana;

la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan. No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.”⁵⁶

Lo que introdujo como nuevo la Ley fue un quinto parámetro, donde se estableció que

“...las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior. En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos”.

Decreto 4002 de 2004. Este Decreto, expedido en el mismo año que la Ley 902, reglamentó nuevamente los artículos que ya habían sido modificados por esta ley, es decir, los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997, se destacan las modificaciones más relevantes y que efectivamente afectaron de manera especial algún aspecto importante:

Artículo 5°. Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Artículo 6°. Modificación excepcional de normas urbanísticas. (...) la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de

⁵⁶ Artículo 28 inicial de la Ley 388 de 1997

carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Artículo 8°. Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el Alcalde podrá adoptarla por decreto.

Artículo 9°. Documentos. El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:

- a) Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente;
- b) Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión;

c) Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

Ahora bien, luego de la breve exposición normativa sobre las leyes consideradas como base del derecho urbano en Colombia y destacando de éstas la estructura normativa de los POT, como instrumentos básicos a través de los cuales se debe desarrollar el proceso de ordenamiento de un territorio, es importante resaltar nuevamente, que de conformidad con el artículo 2º de la Ley 388 de 1997, los principios rectores y articuladores que estructuran la función pública del ordenamiento del territorio son:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular y
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios

En este sentido, se establece que la Función pública del urbanismo es llevada a cabo por el Estado para el cumplimiento de los siguientes fines⁵⁷:

“1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

⁵⁷ Ley 388 de 1997, artículo 3º

4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Acorde con todo lo anteriormente expuesto en este capítulo, se concluye que el Derecho Urbano en nuestro país comprende todas aquellas normas y regulaciones concernientes a la planificación, ordenamiento, desarrollo y ampliación de las ciudades, teniendo como objetivo principal, el ordenamiento del territorio bajo el cumplimiento de los fines públicos y de los propósitos que ha enmarcado la Ley 388 de 1997; de ahí la importancia que reviste el estudio y la aplicación del mismo, en aspectos tan comunes como el crecimiento urbanístico de las ciudades. Así las cosas, en el capítulo siguiente se hará una descripción de los elementos básicos y característicos de los POT que permiten precisamente que opere como la herramienta principal en el adecuado ordenamiento del territorio.

3. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL –POT–

3.1 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LOS POT

El objetivo de este capítulo es plantear un marco normativo y teórico que permita hacer una aproximación elemental para responder a la pregunta ¿qué es un Plan de Ordenamiento Territorial?⁵⁸ Para dar cumplimiento a lo anterior, mediante definiciones provenientes de diversas fuentes, quedará delimitado normativamente el POT como el instrumento prevalente del ordenamiento territorial y sobre el cual se pretende describir cuál fue el papel de la participación ciudadana en su formulación y concertación, para lo cual se utilizará como caso de estudio, el Acuerdo 046/2006 por medio del cual se revisó y ajustó el POT de la ciudad de Medellín.

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, el POT se define como:

“... el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

En concordancia con lo anterior, los POT son las normas que se constituyen en la

“...herramienta básica de acción física y administrativa, que plasma objetivos ambientales, económicos y sociales del territorio y las comunidades que participan históricamente de su construcción. Adopta una visión de largo plazo y también unos instrumentos de gestión que actúan integral y sectorialmente articulados,

⁵⁸ En adelante POT

estrategias, programas y proyectos, conforme a un imaginario compartido de ciudad”⁵⁹

De manera pues que los POT “deben proponer y poner en práctica un uso integral del territorio, proyectando especialmente los aspectos sectoriales (uso y ocupación), tomando en cuenta las potencialidades, limitantes y conflictos, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de uso múltiple.”⁶⁰

Por otra parte, de acuerdo con la doctrina Española es posible señalar que cuando se habla de los planes que ordenan el territorio, se hace referencia “...a magnitudes preferentemente, aunque no exclusivamente, supra locales o regionales, y decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes sobre el territorio”⁶¹

En Colombia, y siendo el POT el principal instrumento jurídico mediante el cual se dispone el ordenamiento del territorio, la Corte Constitucional ha considerado que:

“...comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial”.⁶²

El Consejo de Estado por su parte, ha sostenido que:

⁵⁹ Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Cartilla Ciudadana de Preguntas y Respuestas. Alcaldía de Medellín. 2005.

⁶⁰ Población y Ordenamiento Territorial. Rubiano, Norma; González, Alejandro; Toledo, Álvaro; Zamudio Lucero; Cano, Claudia; Córdoba, Carlos; Parra, Ernesto. Universidad Externado de Colombia. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá. 2003. Pág. 145

⁶¹ ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. Introducción al Derecho Urbanístico. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 2008. Pág. 76.

⁶² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-795 de 2000 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

“...el POT es definido por nuestra legislación como el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, planeación que por mandato constitucional y legal debe realizarse teniendo como marco la participación de la ciudadanía. [...] en los POT se señalan las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano (numeral 20 del artículo 11 de la ley 388), [...] de este contexto normativo se tiene que los alcaldes desempeñan, entonces, un rol de ejecutores de las reglas adoptadas por los Concejos, a los cuales está reservada la facultad constitucional de fijar los criterios y pautas generales, enderezados a ordenar la vida urbana del municipio (artículo 4º de la ley 388)”⁶³.

De manera más específica, y retomando la citada Ley 388 de 1997, es importante precisar que según su artículo 9º, los POT tienen 3 denominaciones de acuerdo al número de habitantes:

1. Planes de ordenamiento territorial (POT): elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los cien mil (100.000) habitantes.
2. Planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT): elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre treinta mil (30.000) y cien mil (100.000) habitantes.
3. Esquemas de ordenamiento territorial (EOT): elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los treinta mil (30.000) habitantes.

Dispone también la Ley de Desarrollo Territorial en sus artículos 11º, 12º, 13º y 14º, que los POT deberán contemplar tres componentes:

⁶³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Octubre 16 de 2007. Rad N° 41001-23-31-000-2004-00351-02 (AP) C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano de mediano plazo.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo de mediano plazo.

Desde un aspecto técnico se señala que los POT deben poseer determinadas características que garanticen el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron estructurados. Sostiene la doctrina que todo Plan de Ordenamiento Territorial debe ser planificado, multidimensional, prospectivo, coordinado y democrático⁶⁴.

Así, por planificado, se refieren a que sus planteamientos deberán ser flexibles, es decir, que permitan cambios en las formulaciones de acuerdo con las diferentes situaciones o fallas que se puedan presentar. Deben ser además continuos en el tiempo, lo anterior para que tengan aplicabilidad en corto, mediano, o largo plazo sin verse afectados por los cambios de gobierno que ocurran de manera periódica.

Por su parte, la característica de multidimensional hace referencia a que al momento de plantear el POT deben considerarse de forma integral las dimensiones Espacio-Temporal, Económica, Sociocultural, Ambiental y Político-Administrativa. A partir del análisis que se haga por dimensiones, se deben definir

⁶⁴La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Estudios del Territorio. Camacol Antioquia. Publicación patrocinada por CORANTIOQUIA. Medellín 2000. Pág. 10, 11, 12 y 13.

los objetivos específicos, los alcances y las dificultades. La aplicación conjunta de estas dimensiones conllevará a planteamientos mucho más ajustados a las necesidades sociales, económicas y ambientales.

La prospectividad se refiere a la vigencia de los POT, en el sentido de que estos deberán diseñar y construir escenarios futuros para tres, seis, nueve o más años, hacia los cuales se oriente la política ordenadora.

La coordinación quiere puntualizar en la necesidad de que los POT deban buscar siempre, primero, una “coordinación vertical” a través de una acción clara y armónica entre los diferentes niveles administrativos territoriales que tienen incidencia sobre la planeación del territorio; segundo, una “coordinación horizontal”, pues debe existir una coherencia y armonía entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en el territorio y por último, temporal, mediante una continuidad en el tiempo de la política ordenadora, de modo que la construcción de los escenarios futuros sea posible, aunque cambien los gobiernos.

Por último, la característica de democrático, está referida, en los términos en los que ha venido siendo precisado en este Trabajo de Grado, a que la participación de la sociedad civil involucrada o que se ve afectada directamente debe ser efectiva, esto es que el POT sea producto de un trabajo colectivo. De acuerdo con esto, en el proceso de construcción, formulación e implementación de un Plan, toman importancia las asociaciones o agrupaciones de municipios, subregiones y las organizaciones supra-departamentales. En suma, aquellos escenarios de concertación creados por los Planes deben generar acuerdos que trasciendan los intereses sectoriales y particulares, donde prime el interés común sobre el particular.

Se debe tener en cuenta que el artículo 23 de la Ley 388 de 1997, señala que de acuerdo con las disposiciones legales, las administraciones municipales y distritales teniendo prevista la participación democrática, formularán y adoptarán los POT, o adecuarán los contenidos de ordenamiento territorial de los planes de

desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en dicha ley. Es así como resulta posible afirmar que la legitimidad de los POT se alcanza a través del conocimiento colectivo y de la intervención ciudadana. Así pues que, de acuerdo con lo anterior los POT no son instrumentos neutros y como tal, la participación ciudadana en su formulación o modificación debe estar jurídicamente garantizada.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la participación democrática en el proceso de elaboración de un POT, debe tenerse en cuenta que éste se compone de tres fases: formulación; proceso de concertación interinstitucional y consulta ciudadana; y proceso de aprobación. Así, “de acuerdo con la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, el POT debe hacerse con la información que acopie mediante la elaboración del diagnóstico técnico, complementada con la suministrada por quienes conocen y viven la realidad del municipio día a día; debe ser el resultado de un proceso de participación y concertación con todos los actores involucrados: Actores Públicos (Alcaldía, Consejo Municipal, Corporación Autónoma Regional, Consejo Territorial); Actores Privados (Gremios Económicos, Inversionistas, Promotores y Terratenientes); y Actores Comunitarios (Población Civil, Resguardos Indígenas, Comunidades Negras y otros)”.⁶⁵

A continuación y teniendo como base los conceptos que fueron expuestos anteriormente, se hará referencia al marco jurídico de los POT, indicando las normas que lo regulan y su jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.

3.2 MARCO JURÍDICO DE LOS POT

Además de la ya mencionada Ley 9 de 1989 - Ley de Reforma Urbana – la cual cimentó los elementos urbanísticos para los planes de desarrollo, la Constitución Política de 1991, estableció los principios básicos para sustentar el ordenamiento,

⁶⁵Guía Metodológica 1. Información práctica para formulación de POT. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ver en http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Adopci_n_POT_preliminar.pdf

adoptó la planeación como práctica obligatoria y fortaleció los procesos de descentralización política y administrativa de los municipios, en su desarrollo se estableció además el marco normativo para consolidar los procesos de planificación y ordenamiento territorial: Ley 99 de 1993 - Medio Ambiente, Ley 128 de 1994 – Áreas Metropolitanas; Ley 142 de 1994 - Servicios públicos; Ley 152 de 1994 – Planes de Desarrollo Municipal -; Ley 388 de 1997 y reglamentarios – Desarrollo Territorial-.

Tal como se ha expuesto a lo largo de este capítulo, es la Ley 388 de 1997, con fundamento en la Constitución Política, la que instituyó al Municipio como el ente territorial encargado de la ordenación del territorio, labor que desempeña teniendo como marco y herramienta prevalente los POT. De acuerdo a lo establecido por el artículo 10° de dicha ley, para la elaboración y adopción de los POT, los municipios y distritos tienen una serie de límites establecidos en normas de superior jerarquía y en sus propios ámbitos de competencia. De acuerdo con la Constitución y las leyes, estos son:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.
2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente
3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la Ley 388 de 1997.

A continuación se detalla de manera esquemática el marco jurídico en general que fundamenta los POT y las leyes asociadas al ordenamiento del territorio⁶⁶:

TABLA N°1: MARCO JURÍDICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

NORMAS	CONTENIDO RELACIONADO CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989)	“Amplia los aportes dados por el Código de Régimen Municipal al ordenamiento urbano en lo referente a los planes y reglamentos del uso del suelo, reservas de tierras urbanizables, reservas de zonas para protección ambiental, zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado; renovación desarrollo de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social, físico; instrumentos de estímulo

⁶⁶ Este esquema se elaboró con base en los esquemas ya propuestos en las Cartillas: “La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Estudios del Territorio Medellín 2000. Camacol Antioquia” y “Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Municipio de Medellín. 2005”

	financiero y coercitivos con los cuales se busca garantizar el cumplimiento de los planes urbanos” ⁶⁷
Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994)	“Establece que los municipios, además del Plan de Desarrollo contarán con un Plan de Ordenamiento Territorial. Requiere conformar sistemas de participación en la planeación, creando instancias o espacios como los Consejos Territoriales de Planeación; principios de organización y articulación con niveles de planeación regional, nacional y normas de mayor jerarquía” ⁶⁸
Revisión a los POT. (Decreto 4002 de 2004).	“Establece condiciones, requisitos y procedimientos para la revisión y ajuste de los POT, nuevas definiciones sobre servicios de alto impacto e incompatibilidad de usos y deroga el Decreto 932 de 2002” ⁶⁹
Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente	“Constituye la base del ordenamiento ambiental del territorio, aportando un gran número de categorías espaciales, agrupadas en el sistema de parques naturales, distritos de conservación de suelos y áreas de protección de playas y cauces. Este código es

⁶⁷ Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Óp. cita, pág.10

⁶⁸ Ibídem, pág.10

⁶⁹ Ibídem, pág. 10

	complementado por la Ley 99 de 1993” ⁷⁰
Ley Ambiental (Ley 99 de 1993)	<p>“Complementa los aportes del Código Nacional de los Recursos Renovables y de Protección del Medio Ambiente en cuanto a zonificación del uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento ambiental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulaciones nacionales sobre usos del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales; pautas ambientales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. • Regulación ambiental de los asentamientos humanos y actividades económicas. • Instrumentos de planificación ambiental tales como la organización institucional, los planes ambientales, recursos técnicos e informativos. • Instrumentos de control financiero y de participación ciudadana. • Exigencias de presentar estudios

⁷⁰La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Óp. cita pág. 22

	de impacto ambiental para la obtención de la licencia ambiental, por parte de cualquier proyecto, obras o actividad que puedan producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente” ⁷¹
Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994)	“Aporta elementos generales para el desarrollo armónico e integrado del territorio en proceso de metropolización, directrices del uso del suelo urbano y rural metropolitano, protección de los recursos naturales, defensa del medio ambiente y regulación de hechos metropolitanos” ⁷²
Ley de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994)	“Aporta los mecanismos de participación ciudadana (consulta popular, cabildo abierto, entre otros) que pueden ser útiles en los procesos de consulta y aprobación de los planes de ordenamiento territorial” ⁷³
Fondo Nacional de Regalías (Ley 141 de 1994)	“Establece y distribuye recursos para la promoción de la minería, preservación del medio ambiente, proyectos regionales de inversión” ⁷⁴
Ley 811 de 2003.	“Reglamenta el sistema agropecuario,

⁷¹ Ibídem, pág. 22

⁷² Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Óp. cita, pág.11

⁷³ Ibídem, pág. 11

⁷⁴ La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Óp. cit pág. 23

	pesquero, forestal, acuícola y sociedades agrarias de transformación” ⁷⁵
Decreto 1300 de 2003.	“Crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural que asume funciones del INCORA, INDERENA, Programa DRI, fomento a la participación y transformación de las UMATAS. (Ley 607 de 2000)” ⁷⁶
Ley del Mar (Ley 10 de 1978)	“Aporta elementos importantes para el ordenamiento de las áreas marinas del país (Mar Territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental)” ⁷⁷
Código Sanitario (Ley 9 de 1979)	“Aporta elementos para el ordenamiento urbano, referido a las zonas industriales, el manejo del espacio público y la prevención de asentamientos ilegales” ⁷⁸
Código de Régimen Municipal (Ley 1333 de 1986)	“Aporta aspectos referidos al ordenamiento de los usos del suelo urbano, la urbanización futura de ciudades, zonas de reserva agrícola contiguas a las zonas urbanas y la regulación de la ubicación de industrias contaminantes y mataderos públicos” ⁷⁹

⁷⁵ Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Óp. cit, pág.11

⁷⁶ Ibídem, pág. 11

⁷⁷ La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Óp. cit pág. 23

⁷⁸ Ibídem, pág. 23

⁷⁹ Ibídem, pág. 23

Ley de Organización y Funcionamiento de los Municipios (Ley 136 de 1994)	“Plantea objetivos y desarrolla aspectos organizativos de los municipios como las asociaciones municipales que contribuyen al logro de los objetivos del ordenamiento de estas entidades territoriales” ⁸⁰
Ley de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994)	“Aporta elementos para el ordenamiento rural, referidos al desarrollo de las comunidades rurales, manejo de baldíos nacionales, colonizaciones, zonas de reserva campesina y procedimientos de adquisición expropiación y adjudicación de tierras” ⁸¹
Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995)	“Aporta elementos claves para el ordenamiento de áreas fronterizas, a partir de las unidades especiales de desarrollo fronterizo y las zonas de integración fronteriza, señalando algunos instrumentos de apoyo como los convenios de cooperación e integración y los bonos de desarrollo fronterizo” ⁸²

⁸⁰ Ibídem, Pág. 23

⁸¹ Ibídem, Pág. 23

⁸² Ibídem, Pág. 23

3.3 GENERALIDADES, TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS DE LOS POT⁸³

Los POT, de acuerdo con la función que realizan, poseen determinadas características, así, puede señalarse, en primer lugar, que su formulación es de obligatorio cumplimiento para todos los municipios del país; en segundo lugar, que sus contenidos y decisiones son vinculantes en el corto, mediano y largo plazo de su vigencia; y, en tercer lugar, que son los instrumentos llamados preferentemente a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y los usos del suelo a través de un conjunto de objetivos, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas.

Respecto a la vigencia, los POT deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

- a) El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.
- b) Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

⁸³ Este numeral se desarrolló principalmente con el apoyo de varias cartillas institucionales, y con explicaciones informales brindadas por funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación y el Consejo de Medellín. Se citan los dos documentos de mayor apoyo:

*Ministerio De Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial, Fortalecimiento de la Política de Educación Ambiental en el Departamento del Huila, “Ecologito”: Los POT, 2009.

*Universidad Nacional de Colombia-sede Manizales, JORNADA ACADÉMICA Y TALLER DE LA SMP DE MANIZALES, Participación de la Sociedad Civil en el Ordenamiento Territorial, 2009.

- c) Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución complementarios, los cuales regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

Habría que decir también que existen unos actores claves para la elaboración del POT, pues éste debe redactarse con la información que se recolecte mediante la elaboración del diagnóstico técnico, más la complementada con la que suministren quienes conocen y viven la realidad del municipio día a día, debe ser el resultado de un proceso de participación y concertación con todos los actores involucrados:

1. Actores Públicos: Alcaldía, Concejo Municipal, Corporación Autónoma Regional, Consejo Territorial.
2. Actores Privados: Gremios Económicos, Inversionistas, Promotores y Terratenientes.
3. Actores Comunitarios: Población Civil, Resguardos Indígenas, Comunidades Negras y otros.

De una manera más puntual, participan los siguientes actores dentro del POT:

- a) El Jefe de Planeación Municipal responsable con su equipo de la ejecución del POT desde la Administración Municipal.
- b) La Autoridad Ambiental que conoce y da el visto bueno al POT.
- c) El Consejo de Planeación Territorial que gestiona la aprobación concertada del POT y que debe velar por que se instrumenten el seguimiento y la evaluación.

d) El Consejo Consultivo de Ordenamiento para municipios mayores a 30.000 habitantes, integrado por actores sociales y técnicos.

e) Las Juntas y Comisiones de veeduría ciudadana y de seguimiento, acordadas y concertadas, desde el Plan de Desarrollo.

f) El Concejo Municipal como instancia final.

En cuanto a sus fases, la elaboración de los POT contiene las siguientes etapas:

1. Etapa preliminar: Es donde se establecen las etapas y sub-etapas de trabajo: la valoración, los alcances, y el pre-diagnóstico. Son los términos de referencia y la recolección de información existente que les corresponde a los actores técnicos y administrativos.

2. Diagnóstico: Aquí, a la información primaria se le añade la secundaria, resultado de estudios específicos, según los términos de referencia. Esto le corresponde a los actores sociales y comunitarios en conjunto con los actores técnicos y administrativos del municipio y de las instituciones del Estado. Los actores sociales deben contribuir como “expertos” a través de procesos comunitarios en el diagnóstico, la construcción de escenarios prospectivos y la visión.

3. Formulación y Concertación: Luego a partir de la propuesta anterior, se formula el plan, que pasa a aprobación ambiental, concertación con el Consejo del Área Metropolitana, y concepto del Consejo de Planeación Territorial (CPT), además del Consejo Consultivo.

4. Implementación: Financiera institucional, técnica y normativa. Son los Acuerdos Municipales expedidos por el Concejo Municipal.

5. Evaluación y seguimiento: Indicadores y gestión de la veeduría y del CPT.

Se enfatiza que en la etapa de Concertación Interinstitucional y Consulta Ciudadana, la cual surge antes de la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se deben surtir trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá en primera instancia a consideración del Consejo de Gobierno.
2. Luego se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia, para lo cual dispondrá de treinta (30) días.
3. Durante el mismo término previsto anteriormente se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana, para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.
4. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.
4. Durante el período de revisión del Plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del Plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios

accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del Plan.

5. Durante la revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional se solicitarán opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales a través de convocatorias públicas; las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

En cuanto a su aprobación, el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional, será presentado por el Alcalde a consideración del Concejo Municipal o Distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el Concejo estuviere en receso, el Alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el Concejo deberá contar con la aceptación de la Administración Municipal.

Transcurridos noventa (90) días calendario desde la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial sin que el Concejo Municipal o Distrital adopte decisión alguna, el Alcalde podrá adoptarlo mediante decreto.

Una vez se ha implementado en el municipio o distrito el Plan de Ordenamiento Territorial es necesario contar con un instrumento de seguimiento y monitoreo que evalúe la gestión de los mismos en el comportamiento de las dinámicas territoriales y en las acciones y procesos que inciden sobre ellas. Por tal motivo, la Ley 388/97 estableció el Expediente Municipal, definido como un sistema de

información que permite sustentar el diagnóstico y la definición de políticas y objetivos, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial.

Los POT también pueden ser revisados y ajustados, esto es un procedimiento de carácter técnico y jurídico, con el fin principal de actualizar, modificar o ajustar los contenidos del POT que dificultan o entorpecen la construcción del modelo municipal. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo Plan. (Numeral 4 del artículo 28- Ley 388 de 1997)

A la luz de lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004, las revisiones solo pueden emprenderse por iniciativa del Alcalde y en el comienzo de su período constitucional, siempre y cuando se haya vencido el término de vigencia de cada contenido.

En este marco de referencia, la revisión no debe entenderse como una disculpa para promover un nuevo Plan de Ordenamiento, sino como el espacio estratégico por excelencia para mejorar y corregir anomalías e irregularidades identificadas en el Plan vigente, e introducir instrumentos de ley faltantes en el mismo que permitan la construcción real del modelo municipal, logrando así optimizar los beneficios que se obtienen de la planificación a largo plazo.

Las revisiones básicamente deben centrarse en: complementar el Plan; corregir imprecisiones normativas y cartográficas; incluir instrumentos de planificación

complementaria, gestión y financiación; la articulación de los grandes temas del ordenamiento en la perspectiva regional; el ajuste de actuaciones, programas y proyectos establecidos para el corto plazo en el POT, en concordancia con el Plan de Desarrollo; la eliminación de procedimientos innecesarios; actualización de información de base, o revisión de la existencia de nuevos marcos regulatorios nacionales o regionales; y actualización de los indicadores de población.

Para concluir este capítulo, es importante mencionar que el POT actual de la ciudad de Medellín fue adoptado en 1999 mediante el Acuerdo 062 y fue sometido a revisión y ajuste de mediano plazo, de acuerdo con la Ley 388, por la Administración Municipal del ex Alcalde Sergio Fajardo a partir de agosto de 2005. El Departamento Administrativo de Planeación Municipal, mediante convenio interinstitucional, delegó en la Escuela del Hábitat y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional, seccional Medellín, el diseño de la estrategia de participación ciudadana, que contempló, como principios esenciales, la democracia y la inclusión.

Así las cosas, luego de este recorrido teórico, legislativo y jurisprudencial de los tres capítulos anteriores, se dará paso a un cuarto capítulo en el cual se describe cómo fue el proceso de discusión ciudadana y los mecanismos de participación - teniendo en cuenta las leyes 134 de 1994 y 388 de 1997- en la formulación y concertación del Acuerdo N° 046 de 2006 en la ciudad de Medellín.

4. DESCRIPCIÓN DEL EJERCICIO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN Y CONCERTACIÓN DEL ACUERDO N° 046 DE 2006 EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN

Este último capítulo, teniendo en cuenta el marco conceptual y normativo construido en los capítulos anteriores, busca consolidar el objetivo principal de este Trabajo de Grado; para esto se hará una descripción de la manera cómo se llevó a cabo el proceso de participación ciudadana en la etapa de formulación y concertación de la reforma del POT en la ciudad de Medellín para el año 2006.

Es importante mencionar que los datos aquí descritos fueron obtenidos de una inspección bibliográfica hecha en el archivo del Concejo de Medellín, donde consta toda la documentación concerniente al proceso de reforma del POT llevado a cabo en el año 2006, cuando se expidió el Acuerdo 046. Sin embargo, es importante aclarar, que se hará referencia a documentos de años anteriores puesto que, alrededor de finales del año 2004, ya se comenzaban a consolidar las opiniones y sugerencias de personas y gremios de la ciudad, interesados en los posibles cambios que pudieran ser tenidos en cuenta en el ordenamiento del territorio de la ciudad de Medellín.

Antes de presentar los datos obtenidos en la inspección hecha al archivo del Concejo de Medellín, resulta pertinente mencionar algunas otras formas de participación ciudadana encontradas a lo largo de esta micro investigación, y que constituyen una información oportuna a la hora de generar una conclusión acerca de este proceso participativo; así las cosas, es importante tener en cuenta, que tanto el Municipio como el Concejo de Medellín, se han planteado entre sus objetivos el propiciar espacios de participación para la ciudadanía; este último -el Concejo- dentro de su reglamento interno, dispone de varios mecanismos de participación ciudadana, con el fin de que las personas puedan expresar sus opiniones sobre los proyectos de Acuerdo en las distintas Comisiones permanentes, de ahí las invitaciones realizadas a la comunidad para su

participación en las sesiones de estudio o debates de temas de gran importancia para el desarrollo de la ciudad, tal como lo fue la reforma al POT en el año 2006; encontramos entonces como medios de participación ciudadana según el Concejo de Medellín y de acuerdo con la Constitución y la ley, los siguientes⁸⁴:

“1. Intervención de la comunidad en discusiones de Proyectos de Acuerdo:

Las personas pueden expresar sus opiniones sobre los proyectos de acuerdo, en las comisiones permanentes, mediante inscripción previa en la respectiva comisión. Para expresarse en las sesiones plenarias sobre los temas de debate es necesaria la inscripción previa en la Secretaría General, la Mesa Directiva determina el momento y duración de la intervención.

2. Sesión Especial: Es una plenaria de la Corporación, en la cual sólo se analizan temas solicitados por la comunidad. Se solicita a la Mesa Directiva, mediante escrito con una breve exposición de los asuntos que se tratarán y los documentos públicos referentes al tema, si los hubiere. La Mesa Directiva resolverá la solicitud en un lapso no mayor de cinco días hábiles y dispondrá la realización de la sesión especial dentro de los ocho días hábiles siguientes, del periodo de sesiones en curso. Una vez aprobada la citación de sesión especial, el Secretario General de la Corporación informará por escrito al funcionario pertinente o personas indicadas, con no menos de cinco días hábiles de anticipación a la fecha señalada para la realización de la sesión especial, anexando el cuestionario correspondiente y advirtiendo sobre las consecuencias de la renuencia a la asistencia a la sesión especial. Durante la realización de la sesión especial, el Concejo podrá autorizar la intervención de los voceros de la comunidad para tratar asuntos de interés, fijando el número y duración de las intervenciones. Las comisiones permanentes también pueden hacer sesión especial cuando citan a cualquier persona natural o jurídica para que rindan declaraciones orales o escritas sobre hechos relacionados directamente con asuntos de interés público, investigados por la comisión.

⁸⁴ Tomado de: http://www.concejodemedellin.gov.co/webcon/concejo/index.php?sub_cat=1421

3. Iniciativa Popular: La comunidad puede presentar sus iniciativas en proyectos de acuerdo, con la firma de no menos del cinco por ciento del censo electoral municipal, aspecto que será verificado por la registraduría como requisito para el trámite de la iniciativa. Solo se pueden presentar en temas que sean de la iniciativa del Concejo, no se puede de temas que son exclusivos del Alcalde (Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, contratación y facultades para modificación del presupuesto y estructura municipal).

4. Cabildo Abierto: Un número de personas no inferior al cinco por mil del censo electoral del Municipio podrá presentar ante la Secretaría General del concejo una solicitud razonada para que la Corporación se ocupe del tema que se propone en sesión de cabildo abierto. Debe presentarse con 15 días hábiles de antelación al inicio del periodo de sesiones ordinarias. Los temas pueden ser cualquier asunto de interés de la comunidad, pero no se pueden presentar proyectos de acuerdo como materia de un cabildo abierto. Por solicitud de los promotores del cabildo abierto, aprobada en plenaria por el Concejo, la Corporación citará a los funcionarios municipales directamente relacionados con el asunto que se tratará. El uso de la palabra será ordenado por la Presidencia del Concejo. La ejercerán primero los voceros de las organizaciones solicitantes y luego la comunidad, en el orden de inscripción en la Secretaria General. Terminado el cabildo abierto, en la semana siguiente, en audiencia pública, con la asistencia de los voceros del Cabildo Abierto, se dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes de la comunidad.

5. Comisiones Accidentales: Es otro mecanismo de participación ciudadana del Concejo a través del cual se analizan o deciden temas específicos que afectan a la comunidad en un tiempo determinado, con la participación activa de los ciudadanos y la administración municipal encargada de atender el asunto. Las comisiones accidentales son propuestas por los concejales y aprobadas por la plenaria del Concejo; el Presidente de la Corporación designa sus integrantes y el coordinador de la comisión, así como el profesional especializado que debe atenderla. Tienen una duración de 1 año prorrogable por 1 año más y su funcionamiento está especificado en el Reglamento Interno del Concejo.

6. Participación de las Juntas Administradoras Locales en Proyectos de

Acuerdo: Este mecanismo de participación ciudadana consiste en la participación de 2 representantes de Juntas Administradoras Locales en cada una de las comisiones Permanentes del Concejo para la discusión de Proyectos de Acuerdo, con derecho a voz. Estos representantes se elegirán por convocatoria de la Corporación cada 2 años.

7. Aula Abierta: El Concejo de Medellín con el objetivo de vincular a la comunidad en la discusión de temas de ciudad, propuso mediante el Acuerdo 20 de 2002, el programa Aula Abierta, con el cual pretende constituir al interior del Concejo un espacio para la discusión y formación de la ciudadanía en temas coyunturales que permitan la construcción de la conciencia ciudadana y sirva como mecanismo para transferir conocimiento y apropiación de modo pedagógico y participativo de las principales problemáticas que afronta la ciudad de Medellín, identificando oportunidades para la intervención y participación ciudadana. Mediante este mecanismo el Concejo de Medellín, desarrolla diferentes foros de ciudad con la intervención de expertos en el tema y la participación de la comunidad en General.”

Es importante recordar además lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 388/1997, el cual reza lo siguiente:

PARTICIPACION DEMOCRATICA. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos. (Negrillas y subrayas por fuera del texto original).

Por otro lado, la Ley 507 de 1999, por la cual se modifica la Ley 388 de 1997, dispone en su artículo segundo, vigente en la actualidad, que:

Los Concejos Municipales o Distritales, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, celebrarán obligatoriamente un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley. (Negrillas y subrayas por fuera del texto original).

Lo anterior permite trazar un punto de partida mediante el cual, para las administraciones locales resulta de obligatorio cumplimiento abrir un proceso participativo dentro de los POT, con base en las disposiciones legales anteriormente citadas.

4.1 PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EL POT DE MEDELLIN

La revisión hecha en el archivo del Concejo de Medellín, comenzó gracias a la ayuda de la señora Wberlina Higueta - Auxiliar Administrativa- quien mediante una guía de depuración de información, facilitó el trabajo de inspección, suministrando únicamente los tomos que registran el archivo de los distintos documentos allegados durante la fase de formulación y concertación del POT.

Se hizo una lectura detallada de la totalidad de los folios contenidos en los Tomos: 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30. De allí, además de conocer otras fuentes e informes que daban cuenta del trabajo participativo hecho por el Municipio de Medellín, se hizo un rastreo cuantitativo en el cual se extrajo, por un lado, las distintas cartas y comunicaciones enviadas por diversos ciudadanos de todos los estratos dirigidas al Alcalde de ese entonces, y por otro, las constancias de las invitaciones a los talleres y reuniones hechas por el Municipio para hablar sobre la reforma pretendida, al igual que las actas⁸⁵ de las reuniones de la Comisión Primera del Consejo de Medellín, instancia en la cual se debatió varias veces el proceso de participación ciudadana para esta reforma del POT.

4.1.2 RASTREO CUANTITATIVO

Se revisaron en total 15 tomos, numerados del 16 al 30 y de los cuales a continuación se exponen las manifestaciones más representativas encontradas sobre el proceso participativo⁸⁶:

TABLA N°2: RASTREO CUANTITATIVO, TOMOS 16 AL 30- INFORMACIÓN CONCEJO DE MEDELLIN

	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Acta N° 13 de la Comisión Primera del Concejo de Medellín.	Invitados: Área Metropolitana, Corantioquia y Alcaldes de Bello, Itagüí, Envigado y la Estrella.	56
	Acta N° 14 de la Comisión	Gremios de la Arquitectura y	87

⁸⁵ Sobre estas actas, se extrajo la información más relevante y se organizó mediante fichas, la cuales se encuentran en el anexo número 1.

⁸⁶ Es importante aclarar que solo se exponen los documentos más representativos, sin embargo, cada tomo contiene alrededor de más de 200 folios, la muestra aquí expuesta es un porcentaje muy bajo de la totalidad de documentación que reposa en el archivo, pero es suficiente para delinear la forma como ocurrió el proceso participativo.

TOMO N° 16	Primera del Concejo de Medellín.	Planeación Municipal.	
	Acta N° 15 de la Comisión Primera del Concejo de Medellín.	Gremios de las Constructoras y la Lonja	118
	Acta N° 16 de la Comisión Primera del Concejo de Medellín.	Fenalco y Cotelco	162
	Acta N° 17 de la Comisión Primera del Concejo de Medellín.	Curadores Urbanos de Medellín	201

TOMO N° 17	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Acta N° 052 de la Comisión Primera del Concejo de Medellín.	Asociaciones Barriales de Medellín	153
	Acta N° 053 de la Comisión Primera del Concejo de Medellín.	Planeación Municipal y la Personería.	154

TOMO N° 18	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Carta Recibida	Enviada por la presidenta de la JAC Barrio el Cucaracho	5
	Carta Recibida	Enviada por la JAC Barrio las Brisas	11
	Carta Recibida	Enviada por Constructores independientes	15
	Carta Recibida	Enviada como propuestas de ajuste para el POT hechas por el Comité Intergremial de Antioquia, Camacol, la Lonja, Corantioquia y	197

		la Clínica Jurídica	
	Carta Recibida	Enviada por ASEMAR (Gremio de recicladores)	197
	Carta Recibida	Enviada por el Ciudadano Neftaly Garces	164
	Carta Recibida	Enviada por los habitantes de Santa Elena	194
	Carta Recibida	Enviada como sugerencias de la Curaduría Primera	203

TOMO N° 19	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Carta Recibida	Enviada como propuestas hechas por Camacol	53
	Carta Recibida	Enviada por el Gremio de constructores	69
	Carta Recibida	Enviada por Gases de Antioquia	84
	Carta Recibida	Enviada por la JAL del barrio Ciprés las Mercedes	95
	Carta Recibida	Enviada por los habitantes del Barrio San Cristóbal	104
	Carta Recibida	Enviada por los habitantes del Barrio Santa Cruz	140
	Carta Recibida	Enviada por la Veeduría Ciudadana	152
	Carta Recibida	Enviada por la Cámara de Comercio Aburra Sur	194
	Acta Junio 25 de 2005	Reunión asistida de ponentes en el corregimiento de San Sebastián	223

	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Carta Recibida	Enviada por La Lonja: propuestas	48

TOMO N° 20		de ajuste al POT	
	Carta Recibida	Enviada por el Edil JAL comuna 11: Prohibición de venta y consumo de licor en la modificación del POT	52
	Invitación	Panel temático sobre POT: Febrero 7/2006. cámara de Comercio	57
	Invitación	Taller sobre POT: Marzo 31/2006. Sede egresados UdeM	85
	Carta Recibida	Enviada por la Funeraria Betancur	107
	Carta Recibida	Enviada por la Cuarta Brigada del Ejército Municipal	118
	Invitación	Taller con expertos: Invitados Concejales, DAP, Equipo técnico para la revisión y ajuste del POT UNAL	147
	Cartas enviadas como respuesta a los diferentes barrios, ciudadanos y gremios en la cual se indicaba el proceso participativo hecho por el Concejo de Medellín.	<i>“Como parte del proceso participativo para la revisión y ajuste del POT, el Concejo realizó en junio sesiones descentralizadas en las 6 zonas y 5 corregimientos de la ciudad...”</i>	160 a 284

TOMO	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Carta Recibida	Enviada por Conjuntos Residenciales	19 a 23
	Carta Recibida	Enviada por el Colegio de Administradores de la P.H de Antioquia	32
	Carta Recibida	Enviada por la Junta de Vivienda	38

N° 21		Comunitaria la primavera	
	Carta Recibida	Enviada por la JAC Comuna 5	39
	Carta Recibida	Enviada por el presidente de la JAC Barrio Caribe	41
	Carta Recibida	Enviada por la Corporación Cívica “Boston Vive”	159
	Carta Recibida	Clasificadas por los habitantes de cada zona: Zona 1: 7 cartas; Zona 2: 3 cartas; Zona 3: 2 cartas; Zona 4: 8 cartas; Zona 5: 2 cartas; Zona 6: 4 cartas	165 a 196
TOMO N° 22	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Carta Recibida	Enviada por Urbanización Poblado del Campestre	11
	Carta Recibida	Enviada por el ciudadano Byron Arturo Arboleda	13
	Carta Recibida	Enviada por la Asociación de empresas de material recuperado.	21
	Carta Recibida	Enviada por el ciudadano Armando Congote	22
	Carta Recibida	Enviada por “Cooptaiguaná”	26
	Carta Recibida	Enviada por los residentes de la comunidad Villa Mercedes	37
	Carta Recibida	Enviada por la Red Ambiental Comunitaria	40
	Carta Recibida	Enviada por el ciudadano Ausberto Vélez Ramírez	41
	Carta Recibida	Enviada por Comunicadores Comunitarios en acción	43
	Carta Recibida	Enviada por el ciudadano Aydee Gaitán.	56
	Carta Recibida	Enviada como recomendaciones al	60 a 64

		POT hechas por Fenalco, la Lonja, Curadurías 1 y 4 de Medellín y Concejo Municipal de Bello.	
	Carta Recibida	Enviada por la Urbanización Paseo de Sevilla	67
	Carta Recibida	Enviada por Gremios de Constructores	70 a 95
	Carta Recibida	Enviada como propuestas de la Mesa Ambiental Zona 1: Comunas 1, 2, 3 y 4	96 a 102
	Carta Recibida	Enviada como propuestas de los gremios de la Construcción y las firmas inmobiliarias.	104
	Carta Recibida	Enviada como propuesta del gremio de la Construcción zona centro.	108 a 111
	Carta Recibida	Enviada como propuesta de la Curaduría tercera de Medellín	128
	Carta Recibida	Enviada por la Unión de Transportadores UTRANS	160 a 168
	Carta Recibida	Enviada por los propietarios de ASOCOVI	169 a 147
	Carta Recibida	Enviada por la Corporación Región.	187 a 197
	Carta Recibida	Enviada por la Mesa de Trabajo del Barrio el Cucaracho	198 a 205
	Carta Recibida	Enviada por el Barrio Palmitas	207 a 209
	Carta Recibida	Enviada por los habitantes de Santa Helena	211 a 219
	Carta Recibida	Enviada por los habitantes de San Cristóbal	221 a 276

	Carta Recibida	Enviada por los habitantes de San Antonio de Prado.	278 a 302
--	----------------	---	-----------

TOMO N° 24	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Correspondencia interna del Concejo de Medellín 2005	Cartas de invitación para participar en las reuniones del POT, dirigidas a todos los presidentes de las JAC de las comunas de Medellín.	17 a 413

TOMO N° 25	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
	Correspondencia interna del Concejo de Medellín 2005	Cartas de invitación para participar en las reuniones del POT, dirigidas a Concejales, Curadores, rectores de Universidades, cámara de Comercio, JAL, Departamento Administrativo de Planeación, Gremio de Ingenieros, Secretaria de Tránsito, Secretarios Generales, Contralores, Funerarias, Asesores, Representantes de Corregimientos, Directores de Hospitales, INDER, Metro Seguridad, Camacol, Cotelco, Medios de Comunicación, entre otros.	5 a 308

TOMO	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
		Cartas de invitación la agenda de sesiones plenarias con el fin de	5 a 281

N° 26	Correspondencia interna del Concejo de Medellín 2005	escuchar las apreciaciones y opiniones que al respecto tienen las distintas organizaciones y gremios de la ciudad.	
------------------	--	--	--

	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
TOMO N° 27	Correspondencia interna del Concejo de Medellín 2005	Solicitudes dirigidas al Concejo de Medellín, hechas por: el ITM, La Funeraria Betancur, la UdeA, Asoguayaquil, JAL Zona 4, Veeduría Ciudadana, Cámara de Comercio Aburra Sur, JAC Barrio Ciprés, Parque residencial frontera de los Bernal, entre otros.	5 a 331

	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FOLIO
TOMO N° 29	Anexos	Sesiones descentralizadas estrategia de participación: “Estrategia de participación para el fortalecimiento y sostenibilidad de la Participación Social y comunitaria en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, con el Concejo Municipal de la Ciudad”	N/A

	TIPO DE DOCUMENTO	PARTICIPANTES	FECHA
TOMO N°	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Zona tres, Centro Oriental: 200 personas	Junio 8/05

30	por el Concejo de Medellín.		
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas por el Concejo de Medellín.	Zona Nororiental, Comunas 1, 2, 3 y 4: 147 personas	Junio 6/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas por el Concejo de Medellín.	Zona Noroccidental: 148 personas	Junio 7/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Zona cuatro, Centro Occidental: 144 personas	Junio 9/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Zona sur oriental: 96 personas	Junio 12/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Zona sur occidental: 151 personas	Junio 12/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Corregimiento de Santa Elena: 97 personas	Junio 17/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Corregimiento de Santa Antonio 130 personas	Junio 04/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Corregimiento de Santa Cristóbal 95 personas	Junio 11/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones descentralizadas realizadas	Corregimiento de Palmitas 69 personas	Junio 25/05
	Actas de constancia de la Asistencia a las sesiones	Corregimiento de Altavista 86 personas	Junio 16/05

	descentralizadas realizadas		
--	-----------------------------	--	--

De la lectura de los distintos folios consultados en los tomos ya descritos, y de toda la documentación revisada que reposa en el Concejo de Medellín sobre la reforma al POT en el año 2006, se debe destacar principalmente que todo el proceso que albergó la estrategia de participación ciudadana estuvo a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal en convenio con la Escuela del Hábitat de Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional, sede Medellín, quienes desde las proyecciones de la Alcaldía de evaluar “el POT como un pacto social por el ordenamiento de Medellín”, articularon una “Estrategia de participación para el fortalecimiento y sostenibilidad de la Participación Social y comunitaria en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, con el Concejo Municipal de la Ciudad”⁸⁷.

El Alcalde de la ciudad de Medellín de aquel entonces, Sergio Fajardo Valderrama, sostuvo que el "... reto es convocar un pacto social que con el aporte de todos permita resolver graves problemas estructurales y proveer a la ciudad de una plataforma competitiva que integre al área metropolitana y la región"⁸⁸. Este pacto social pretendió, entonces, situar a la población de la ciudad como el centro de todas las decisiones en torno a los usos del suelo, por esta razón, dentro de los objetivos de la reforma al POT, siempre resultó factible encontrar constantes señalamientos sobre la participación ciudadana en las discusiones de éste, como una de las actividades más importantes desarrolladas en el segundo semestre del año 2005.

⁸⁷ Ver anexo 2: Índice donde se detallan los componentes del informe.

⁸⁸ Tomado de:

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/alcaldia_de_medellin_quiere_un_pot_con_pacto_social/alcaldia_de_medellin_quiere_un_pot_con_pacto_social.asp

La metodología principal se formalizó a través de los Concejos Consultivos Comunales y Corregimentales⁸⁹, realizados en todas las comunas y corregimientos respectivos de la ciudad, al igual que los talleres temáticos, elaborados con el fin de discutir temas puntuales del plan, tal como se expondrá más adelante.

El informe de gestión presentado por la Escuela del Hábitat, expone en un total de aproximadamente 66 paginas, cómo se desarrollaron los espacios de participación ciudadana ofrecidos por la Alcaldía de Medellín, cuáles fueron las principales actividades realizadas (sesiones descentralizadas, sesiones de la plenaria del Concejo, sesiones especiales, reuniones de trabajo con la comisión de ponentes, entre otros), y concluye con algunas reflexiones sobre la participación y el proceso pedagógico que estuvo inmerso principalmente en la etapa de concertación del POT. Con el ánimo de no hacer una transcripción innecesaria de dicho informe de gestión, a continuación se describen los resultados cuantitativos obtenidos por la Universidad Nacional y en el anexo N° 3, se ajuntan los apartes más importantes del mencionado informe de gestión.

4.2 PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN: LOGROS CUANTITATIVOS

Tal como se mencionó anteriormente, la Administración Municipal quiso visualizar el POT como un pacto de ciudad; como muestra de la función esencial que tiene el Estado Social de Derecho, se pretendió siempre garantizar un espacio de discusión pública de ajuste al POT que contó principalmente con la participación de la comunidad, organizaciones civiles, sectores privados, académicos, instancias de Planeación y todos los Concejales Ponentes, entre otros, quienes fueron asignados para estructurar, mediante un cronograma y una agenda, el

⁸⁹ Los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales, son el escenario en el que la comunidad, planea, prioriza y decide, de acuerdo con sus principales necesidades, cuáles son los proyectos que se deben ejecutar en su comuna o corregimiento.

cumplimiento del propósito de incluir al mayor número de ciudadanos posibles en el tema del ajuste del POT.

A partir de unos “logros cuantitativos” resultado del proceso participativo, se dio muestra de los distintos eventos y escenarios que constituyeron el proceso de participación ciudadana:

- La participación directa en el ejercicio de revisión y ajuste liderado por la Administración Municipal, contó con la presencia de 1551 personas, de la siguiente manera:

TABLA N°3: INFORMACIÓN TALLERES Y SEMINARIOS- CONCEJO DE MEDELLÍN

EVENTOS	RESULTADOS
Recorridos Meso Territoriales: Número total de asistentes: 210 personas	<ul style="list-style-type: none"> • Numero de recorridos Meso territoriales:4 • Recorrido del Norte (Número total de asistentes al recorrido: 80 personas. Promedio de horas destinadas a los recorridos: 6 horas) • Recorrido del sur (Número total de asistentes al recorrido: 30 personas. Promedio de horas destinadas a los recorridos: 6 horas). • Recorrido del centro (Número total de asistentes al recorrido: 30 personas. Promedio de horas destinadas a los recorridos: 6 horas). • Recorrido Rural (Número total de asistentes al recorrido: 70 personas. Promedio de horas destinadas a los recorridos: 8 horas).
Seminarios Temáticos: Número total de	<ul style="list-style-type: none"> • Seminario 1, tema: La región, ciudad de regiones. • Número de horas trabajadas: 5 • Número total de asistentes: 45
	<ul style="list-style-type: none"> • Seminario 2, tema: Espacio Público estructurante

asistentes 589 personas	<ul style="list-style-type: none"> Número de horas trabajadas: 5 Número total de asistentes: 118
	<ul style="list-style-type: none"> Seminario 3, tema: Ruralidad, nuevas realidades. Número de horas trabajadas: 5 Número total de asistentes: 188
	<ul style="list-style-type: none"> Seminario 4, tema: Formas de crecimiento y sana forma de usos. Número de horas trabajadas: 5 <p>Número total de asistentes: 104</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Seminario 5, tema: Instrumentos de gestión del POT Número de horas trabajadas: 5 Número total de asistentes: 134
Seminario de ciudad:	Número total de asistentes 752 personas

- De igual forma, la Administración convocó a la ciudadanía para la participación en los talleres microterritoriales y mesoterritoriales, donde se detallan además, las intervenciones de distintas organizaciones gremiales en este proceso.

EVENTOS	RESULTADOS
Talleres Micro Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> Número total de organizaciones que participaron en los Talleres Micro Territoriales: 758 organizaciones. Características de la participación: Las organizaciones comunitarias que tuvieron mayor presencia en los talleres micro territoriales fueron: las JAC, con un total de 215 organizaciones, seguida por los grupos de la tercera edad, con un total de 75. Las comunas y corregimientos que tuvieron presencia con mayor número de organizaciones fueron la comuna 6 (villa hermosa), y en los corregimientos el primer lugar lo ocupó el corregimiento de san Antonio de prado, seguido de santa Elena.
Talleres	<ul style="list-style-type: none"> Número total de organizaciones que participaron en los Talleres

Meso Territoriales	<p>Meso Territoriales: 27 organizaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> Los recorridos se caracterizaron por la presencia de las JAC y las JAL, además de las veedurías ciudadanas.
--------------------	---

- Respecto a las visitas lideradas por los Concejales a las distintas zonas y corregimientos de la ciudad, se tiene lo siguiente:

TABLA N°4: INFORMACIÓN SESIONES DESCENTRALIZADAS -CONCEJO DE MEDELLÍN

TALLERES ZONALES: SESIONES DESCENTRALIZADAS			
FECHA	ZONA Ó CORREGIMIENTO	TOTAL ASISTENTES	INTERVENCIONES ⁹⁰
Junio 4	San Antonio de Prado	129	26
Junio 10	Altavista	86	13
Junio 11	San Cristóbal	95	27
Junio 17	Santa Elena	97	17
Junio 25	Palmitas	69	13
Junio 6	Zona 1: Asistentes 146	Comuna 1	9
		Comuna 2	3
		Comuna 3	4
		Comuna 4	10
Junio 7	Zona 2: Asistentes 148	Comuna 5	12
		Comuna 6	11
		Comuna 7	6
Junio 8	Zona 3: Asistentes 212	Comuna 8	11
		Comuna 9	19
		Comuna 10	9

⁹⁰ Las propuestas recogidas en las distintas intervenciones, fueron sistematizadas y se procedió a dar respuesta a las mismas.

Junio 9	Zona 4: Asistentes 148	Comuna 11	22
		Comuna 12	5
		Comuna 13	9
Junio 12	Zona 5: Asistentes 97	Comuna 14	15
Junio 13	Zona 6: Asistentes 156	Comuna 15	14
		Comuna 16	7

Los anteriores datos se pueden consolidar de la siguiente manera:

	Totales						
Formas de Participación	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Subtotales
Representación por organizaciones (N° de organizaciones)	35	20	42	14	27	29	167
Representación por barrios y sectores	32	27	47	19	7	23	155
Participación a título individual	0	15	14	14	4	3	50
Participación sin datos	10	8	2	5	8	2	35
	Totales						
Formas de Participación	San Antonio	Altavista	San Cristóbal	Santa Elena			Subtotales
Representación por organizaciones (N° de organizaciones)	59	17	31	27			134
Representación por veredas y sectores	17	18	21	7			63
Participación a título individual	1	6	1	11			19

Participación sin datos	7	6	3	7	23
-------------------------	---	---	---	---	----

La anterior información se resume así:

*Número total de organizaciones sociales: 301

*Número total de barrios y veredas representadas en los talleres: 223

*Número de personas que participó a título individual: 69

Por último, éste gráfico constituye una síntesis de la sistematización a las respuestas a las preguntas recolectadas a través de las sesiones descentralizadas hechas en las distintas zonas y corregimientos, se contraponen las sugerencias de la comunidad con los ajustes al POT:

TABLA N°5: INFORMACIÓN SUREGENCIAS RECIBIDAS LA COMUNIDAD VS CAMBIOS EN EL POT

ZONA 1 NORORIENTAL	
SUGERENCIAS DE LA COMUNIDAD	AJUSTES AL POT
<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación de las quebradas. • Presencia de vivienda sobre las cañadas. • Quebradas sin agua • Escombros en las quebradas • Viviendas en cauce del río Medellín 	<ul style="list-style-type: none"> • La contaminación de las quebradas está regulado por la Prohibición de arrojar residuos sólidos a las mismas. Así mismo la presencia de viviendas en las cañadas y en el cauce del río Medellín, no solo está prohibido en el POT, sino que se vuelven vulnerables a eventos de inundación de las quebradas.
ZONA 2 NOROCCIDENTAL	
SUGERENCIAS DE LA COMUNIDAD	AJUSTES AL POT
<ul style="list-style-type: none"> • Invasión cerro el Picacho y 	<ul style="list-style-type: none"> • Para los cerros tutelares se

<p>deforestación</p> <ul style="list-style-type: none"> Contaminación de las quebradas. 	<p>elaboraron los planes de manejo que permite desde el POT identificar las acciones y actividades a desarrollar, como es evitar las invasiones y reforestar los cerros.</p>
ZONA 3 CENTRO ORIENTAL	
SUGERENCIAS DE LA COMUNIDAD	AJUSTES AL POT
<ul style="list-style-type: none"> • Agrega terrenos al cerro el Pan de Azúcar • Delimitación Parque Arvi • Tala de Árboles • Respetar los retiros de las quebradas • Deterioro cauce Santa Elena 	<ul style="list-style-type: none"> • La delimitación del Cerro el Pan de Azúcar, obedeció al estudio del Plan de Manejo y gestión de los cerros tutelares. Con respecto al parque Arvi, quedó delimitado como tal en la zona oriental rural de Medellín, pero su gestión corresponde a Corantioquia. • Así mismo la tala de árboles y el respetar los retiros de las quebradas, obedecen a criterios de gestión de las autoridades de control.
ZONA 4 CENTRO OCCIDENTAL	
SUGERENCIAS DE LA COMUNIDAD	AJUSTES AL POT
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar los parques lineales previstos. • Contaminación de ruido, aire y escombros. • Deforestación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los parques lineales se reafirman en la revisión del POT. Su ejecución depende de las prioridades que se establezcan. • La contaminación de aire y ruido obedecen más al cumplimiento de las normas existentes, por las autoridades de control. Los bordes de protección se reafirman en el POT y se recomienda además la reforestación.

4.3 CABILDO ABIERTO

Como se mencionó anteriormente, la Ley 507 de 1999, dispuso, de obligatorio cumplimiento, la celebración de un Cabildo Abierto previo para el estudio y análisis de los POT. Se debe recordar que este mecanismo de participación ciudadana, dispuesto en la Ley 134 de 1994, debe ser a solicitud de parte, es decir, invocado por la comunidad. Así las cosas, dentro de la documentación contenida en todo el proceso de formulación y concertación del POT y toda vez que este mecanismo no fue solicitado por la comunidad de la ciudad de Medellín, el Concejo Municipal dirigió una carta al Ministerio de Desarrollo Económico mediante la cual solicitaba que se considerara como válido, el mecanismo de la sesión especial prevista en su reglamento para así asegurar la participación ciudadana en el proceso de discusión y aprobación del POT.

El Ministerio fundamentó su respuesta basado en la interpretación tanto del artículo 2 de la Ley 507, como de la remisión hecha por el mismo al artículo 81 de la Ley 134, mediante lo cual se concluyó que “la interpretación armónica de estas dos disposiciones indica que el cabildo abierto previo al estudio del plan de ordenamiento territorial por el Concejo respectivo, debe efectuarse por mandato directo de la Ley, y por lo mismo, en esa materia no es procedente lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 134 de 1994, que regula la petición de cabildo abierto por las comunidades. O lo que es lo mismo, en el evento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 507 de 1999, por operar de oficio el cabildo abierto para el estudio del plan de ordenamiento territorial, no proceden las mayorías de que trata el artículo 82 de la Ley 134 de 1994”⁹¹

⁹¹ Ver Anexo N° 4

Se finaliza entonces la descripción hecha del proceso participativo bajo resultados básicamente cuantitativos, pero que dieron muestra de la manera cómo el Municipio de Medellín dio cabida a la incursión de la sociedad en la reforma del POT; a continuación se expondrán las conclusiones que sobrevinieron a este Trabajo de Grado, luego del análisis de los tres primeros capítulos teóricos y de este último capítulo como un ejercicio práctico sobre el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en un aspecto como lo es del desarrollo urbano del territorio donde se habita.

5. CONCLUSIONES

Del recorrido hecho a lo largo de estos cuatro capítulos y teniendo como base el objetivo central planteado al inicio de este Trabajo de Grado, las conclusiones que sobre éste se exponen son el resultado de las observaciones hechas tanto de la recapitulación teórica, como del ejercicio práctico realizado en el Concejo de Medellín.

Desde un inicio, se planteó la estructura de la Democracia Participativa en Colombia, y los Mecanismos de participación Ciudadana se mostraron como las vías que materializaron tal principio de participación, característico del modelo constitucional de 1991. Estas garantías concretadas en la consagración de los derechos políticos como derechos fundamentales, permitieron precisamente que el ciudadano tuviera especial injerencia dentro de la vida jurídico-política del Estado Colombiano, apostando por que su intervención tuviera eco en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Este Trabajo de Grado permitió inferir que, constitucional y legalmente, el ciudadano Colombiano cuenta con un respaldo fuerte y sólido para intervenir y tomar parte en la legitimación del orden político y en la formación de la voluntad jurídica del país; desde lo promulgado como un Estado Social de Derecho, se sembró la semilla de una cultura política de participación, estableciendo mecanismos que trazaron el camino para que el pueblo y los ciudadanos individualmente considerados, tomaran parte en la legitimación del orden político y en la formación de la voluntad jurídica.

De acuerdo a esto, fue posible evidenciar que el espectro de democracia y de participación ciudadana, no solo quedó inmerso e instaurado como precepto constitucional fundamental, sino que como tal, se extendió a otros aspectos jurídico-políticos: el ordenamiento del territorio, como una herramienta para el uso

y desarrollo de los espacios físicos territoriales, y teniendo en cuenta disposiciones de orden demográfico, urbanístico, rural, sociológico, económico y cultural, también tuvo en cuenta la participación de la sociedad civil involucrada o directamente afectada, para que los POT fueran herramientas construidas producto de un trabajo colectivo.

De la inspección hecha en el Concejo de Medellín, fue posible evidenciar un espacio de participación, fundado a partir de los cimientos teóricos que constituyen imposiciones legales de obligatorio cumplimiento, esto es que el proceso de construcción, formulación e implementación de un POT, tal como lo dispone la Ley 388 de 1997, debe contar con escenarios de concertación con el fin de que se generen acuerdos que trasciendan los intereses sectoriales y particulares y donde a su vez prime el interés común sobre el particular.

Sobre esto es posible lanzar la primera apreciación y teniendo como base los resultados cuantitativos obtenidos, resulta evidente que la intervención ciudadana- y poniendo de presente que la concertación atañe una “aprobación” colectiva- tuvo un gran porcentaje de injerencia gremial o sectorial, esto es, que las agrupaciones, fueron las protagonistas en cuanto a intervención ciudadana se trató.

A su vez, es posible afirmar que la participación ciudadana en la modificación y ajuste del POT, plasmado en el Acuerdo 046 de 2006, en la ciudad de Medellín, estuvo jurídicamente garantizada, mediante un escenario que demostró que los mecanismos de participación ciudadana, no son únicamente los que dispone taxativamente la Ley, sino que por el contrario, las mismas necesidades de la Administración Municipal, fueron abriendo espacios informativos y de enseñanza para los ciudadanos, sobre cuestiones de ordenamiento territorial, de acuerdo al cometido de lograr un POT participativo.

Ahora bien, y tal como ya se mencionó, es preciso afirmar que en Colombia se ha construido una cultura política y de participación, al menos en teoría, pues en un ejercicio efectivo del control del poder político, existen escenarios donde el

desconocimiento, desinterés o el simple abstencionismo, han configurado un obstáculo en cuanto la verdadera aplicación del artículo 40 de la Constitución Política de 1991.

El ordenamiento del territorio, a pesar de ser un asunto de gran trascendencia en cuanto a nuestro hábitat y el crecimiento expansivo de la ciudad donde habitamos se trata, no es una cuestión que capture el verdadero interés de un gran porcentaje de los habitantes de nuestra ciudad, tal como si podría serlo las elecciones de Alcalde o de Gobernador; a razón de esto, se infiere que realmente el ejercicio de la participación ciudadana va encaminada al interés y beneficio que se tenga sobre el tema que pretenda vincular a la comunidad, por ello lo registrado en el análisis de la información sobre participación ciudadana que reposa en el archivo del Concejo de Medellín, mayoritariamente, y a pesar de las sesiones descentralizadas realizadas en todas las zonas y corregimientos de la ciudad, la gran injerencia y participación permanente estuvo en cabeza de los grandes gremios de la construcción, de la propiedad horizontal, de las empresas comerciales, de las JAC y de las JAL, en representación de un barrio o zona específica, además de las grandes sociedades como Camacol y la Lonja, entre otras, quienes brindaron desde su conocimiento sobre el tema, determinadas sugerencias sobre los ajustes que llevaría el POT.

No se desconoce el esfuerzo de la Administración municipal por propagar un mensaje de enseñanza, tanto sobre la importancia de conocer el ordenamiento del territorio, como de la participación en temas de ciudad; sin lugar a dudas, es una gran tarea el vincular a la comunidad con los mismos asuntos que le conciernen, es decir, lograr una adaptación de todos los mecanismos de participación ciudadana, a la realidad de nuestra ciudad.

Se deben concentrar los esfuerzos en fortalecer el conocimiento y el interés por la participación en las decisiones que afectan, es decir, la injerencia ciudadana no debe darse en un solo periodo de tiempo, sino por el contrario, la descripciones

teóricas deben lanzarse a la vida diaria, hacer efectiva la democracia y la consecución de los fines propios de nuestro Estado Social de Derecho y de nuestra sociedad.

Con esto no se está afirmando que no se hayan propiciado distintos escenarios de participación en la revisión y ajuste del POT, de hecho se evidenció un gran trabajo participativo, por fuera de lo estipulado en la Ley 134 de 1994, pero que propendió por un POT de interés y participación social, a pesar de que dichos espacios fueron aprovechados por los sectores a quienes realmente les afectaban los cambios que se pretendían dentro de la ciudad de Medellín.

Así las cosas y a pesar de que los ciudadanos debidamente individualizados tuvieron poca presencia en la concertación y ajuste del POT de la ciudad de Medellín en el año 2006, los sectores y gremios ejercieron un control político sobre la administración Municipal, la Alcaldía apuntó por un POT donde se ejerciera la democracia, sin embargo, una verdadera unión entre la participación ciudadana y lo que se promulga sobre nuestro Estado Social de Derecho, es un cometido que nace en cada ciudadano, la consolidación de todas las figuras jurídicas que han ido forjando nuestro modelo años atrás y que constituyen el núcleo esencial de nuestro Estado.

El Estado Social de Derecho cumple sus cometidos a través de la existencia de una verdadera democracia fundada sobre una cierta participación ciudadana de todos y cada uno de los sectores sociales, se deben replantear los espacios de participación ciudadana, consiguiendo que la sociedad y los individuos en particular, aumenten su interés por participar en las decisiones que los afectan, se debe estimular también la conciencia ciudadana, como un mecanismo tendiente a buscar el bienestar social y sembrar con más fuerza la cultura participativa, que permita generar conciencia a muchos sobre los valores democráticos y participativos que se propaguen para las futuras generaciones, condiciones que les permitan ser parte de las soluciones y no solo conocer los problemas.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. Introducción al Derecho Urbanístico. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 2008.
2. ARNAIZ EGUREN, Registro de la propiedad y Urbanismo, Madrid, 1995.
3. DAHL.A, Robert. La democracia: Una guía para los ciudadanos. Ed. Taurus. Buenos Aires, 1999.
4. ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo. Manual de Derecho Urbanístico, Ed. Comares. Granada, 2002.
5. GUIO CAMARGO, Rosa Elizabeth. Función Social y Ecológica De La Propiedad, características y alcances. Estudios en Derecho y Gobierno, Universidad Católica de Colombia. 2009.
6. JACQUIGNON, Louis. Le Droit de l'Urbanisme, Editorial Eyrolles, 5ª Ed. Paris, 1969.
7. KELSEN, Hans. Teoría General del Estado y del Derecho. Ed. Universidad Autónoma de México. México D.F, 1995
8. KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Trad. De Roberto Vernengo, décima edición, México, UNAM-Porrúa, 1998.
9. LÓPEZ VELARDE, Oscar. Definición común obtenida de la Legislación sobre Planificación Urbanística Vigente de México, Principios jurídicos para una Legislación Urbanística aplicada en México, Centro de Investigaciones Urbanísticas, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976
10. NÚÑEZ RUIZ, Miguel. Ángel. Derecho urbanístico español, Montecorvo. Madrid, 1967.
11. ROUSSEAU, JJ. El contrato social.
12. TOURAINE, Alain. ¿Qué es la democracia?. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

13. Cartilla, La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Estudios del Territorio Medellín 2000. Camacol Antioquia. Publicación patrocinada por CORANTIOQUIA.
14. Compendio Normativo Legislación Urbana. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín 2007.
-Conceptos Básicos del Plan de Ordenamiento Territorial. Cartilla Ciudadana de Preguntas y Respuestas. Alcaldía de Medellín. 2005.
15. Conversaciones sobre el derecho a la ciudad. Fabio E. Velásquez (editor). Fundación foro nacional por Colombia.- instituto francés de estudios andinos, Bogotá, 2007.
16. Directrices básicas para la aplicación, revisión y ajuste de los POT. ZEA RESTREPO, Ana Isabel; GARCÍA BOCANEGRA, Juan Carlos; ARANGO OSPINA, Pablo Emilio. Área Metropolitana del Valle de Aburra. Medellín. 2003
17. La implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Estudios del Territorio. Camacol Antioquia. Publicación patrocinada por CORANTIOQUIA. Medellín 2000. Pág. 10, 11, 12 y 13.
18. Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Departamental II. Serie Procesos de Aplicación. Ley de Desarrollo Territorial Ley 388 de 1997. Ministerio de Desarrollo Económico. Santa Fe de Bogotá D.C. 1997.
19. MADRID MALO Diccionario de la Constitución Política. Ed. Legis. Bogotá, 1998
20. Orientaciones Generales para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano V. Serie Procesos de Aplicación. Ley de Desarrollo

Territorial Ley 388 de 1997. Ministerio de Desarrollo Económico. Santa Fe de Bogotá D.C. 1997.

21. Población y Ordenamiento Territorial. Rubiano, Norma; González, Alejandro; Toledo, Álvaro; Zamudio Lucero; Cano, Claudia; Córdoba, Carlos; Parra, Ernesto. Universidad Externado de Colombia. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Bogotá. 2003

22. Procesos Urbanos Contemporáneos. Ana Lucia Sánchez G (editora). Fundación Alejandro Ángel Escobar. Colombia, 1995.

23. Ministerio De Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial, Fortalecimiento de la Política de Educación Ambiental en el Departamento del Huila, “Ecologito”: Los POT, 2009.

24. Universidad Nacional de Colombia-sede Manizales, JORNADA ACADÉMICA Y TALLER DE LA SMP DE MANIZALES, Participación de la Sociedad Civil en el Ordenamiento Territorial, 2009.

25. BERNAL PULIDO, Carlos. El Concepto de Libertad en la Teoría Política de Norberto Bobbio. Revista de Economía Institucional. Vol.8 N°14 Bogotá, Junio 2006. ISSN 0124-5996

LEGISLACIÓN

26. Constitución Política de Colombia.

27. Código Civil

28. Acuerdo 046 de 2006

29. Ley 388 de 1997
30. Ley 9 de 1989
31. Ley 134 de 1994
32. Ley 99 de 1993
33. Ley 3 de 1991
34. Ley 152 de 1994
35. Ley 2 de 1991
36. Decreto 932/2002
37. Ley 810 de 2003
38. Decreto 788 de 2010
39. Decreto 932 de 2000
40. Decreto 2079 de 2003
41. Ley 128 de 1994
42. Ley 507 de 1999
43. Decreto 879 de 1998
44. Ley 902 de 2004
45. Ley 614 de 2000
46. Ley 1454 de 2011
47. Ley 962 de 2005
48. Decreto 4002 de 2004

- 49. Ley 142 de 1994
- 50. Ley 141 de 1994
- 51. Decreto 1300 de 2003.
- 52. Ley 10 de 1978
- 53. Ley 9 de 1979
- 54. Ley 1333 de 1986
- 55. Ley 160 de 1994
- 56. Ley 191 de 1995

CIBERGRAFÍA

www.concejodemedellin.gov.co

www.medellin.gov.co

<http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/conceptos%20b%C3%A1sicos.pdf>

www.cnjur.org.mx/docs/nacional/oscar_lopez_velarde.doc

<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1537/7/17417223.pdf>

http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/54_2941_edyg-v2-n1-2009-guio_camargo.pdf

<http://www.bdigital.unal.edu.co/3408/1/71389546.2011.pdf>

<http://portalterritorial.gov.co/apc-aa>
[files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Adopci_n_POT_preliminar.pdf](http://portalterritorial.gov.co/apc-aa/files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Adopci_n_POT_preliminar.pdf)

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/592/59202605.pdf>

TABLAS

pág.

Nº1: MARCO JURÍDICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	44
Nº2: RASTREO CUANTITATIVO, TOMOS 16 AL 30- INFORMACIÓN CONCEJO DE MEDELLIN	63
Nº3: INFORMACIÓN TALLERES Y SEMINARIOS- CONCEJO DE MEDELLÍN	73
Nº4: INFORMACIÓN SESIONES DESCENTRALIZADAS -CONCEJO DE MEDELLÍN	75
Nº5: INFORMACIÓN SUREGENCIAS RECIBIDAS LA COMUNIDAD VS CAMBIOS EN EL POT	77

ANEXOS

Pág.

Nº 1: FICHAS DE LAS ACTAS DE LAS SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS DEL CONCEJO DE MEDELLÍN: DISCUSIONES EN TORNO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DURANTE LOS DEBATES DEL POT	62
Nº 2: ÍNDICE SOBRE LOS COMPONENTES DEL INFORME “ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN”.	71
Nº 3. APARTES MÁS RELEVANTES EN CUANTO A PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL INFORME “ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN”	72
Nº4. CARTA ENVIADA POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO EN RESPUESTA A LA PETICIÓN HECHA POR EL CONCEJO DE MEDELLI	80

